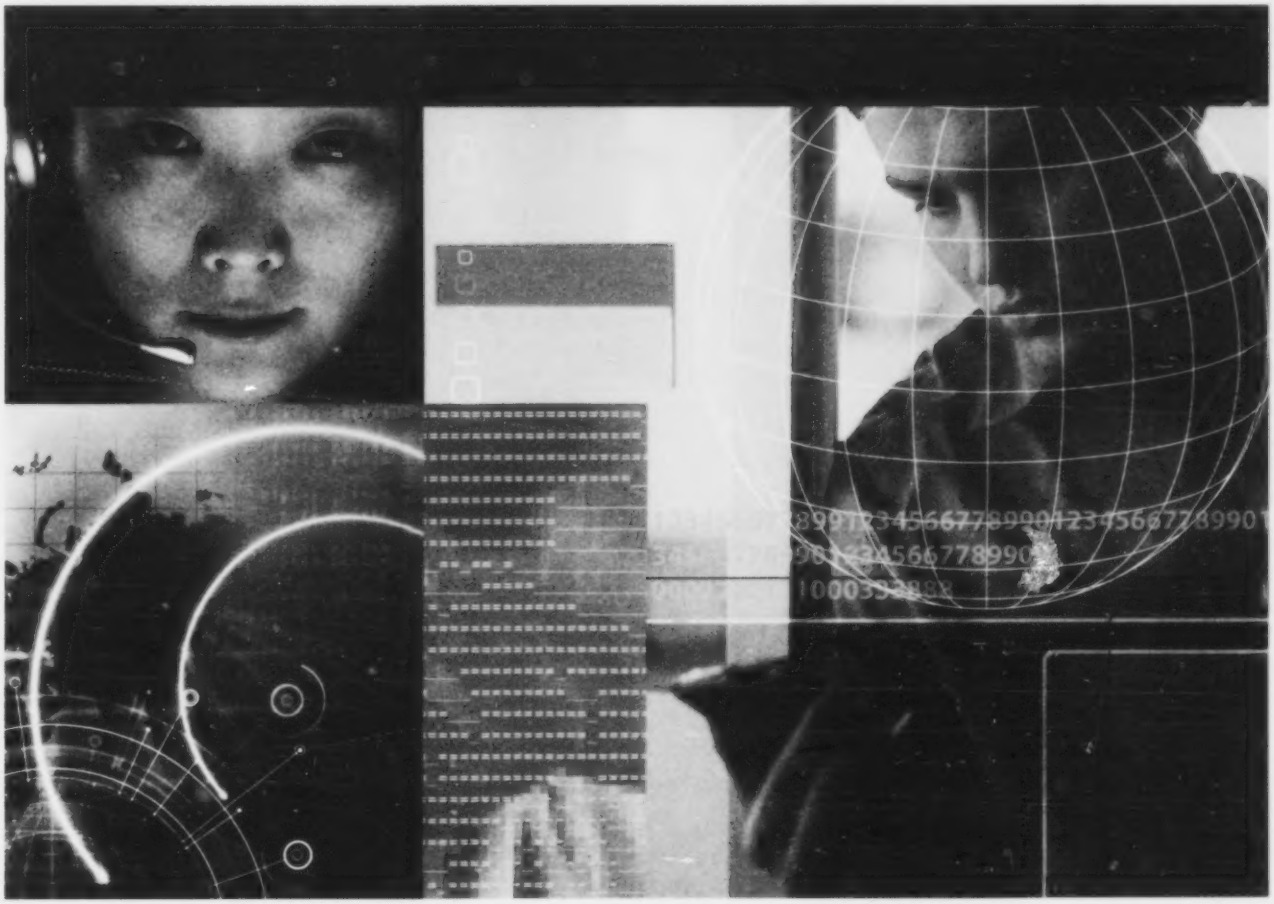
Canada

Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications
Rapport final 2006

Canada

Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications 2006

Rapport final



On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section du multimédia et de l'édition
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : (613) 948-1554
Téléc. : (613) 947-7155
Courriel : **production.multimedia@ic.gc.ca**

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser aux :

Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Tél. (sans frais) : 1 800 635-7943 (au Canada et aux États-Unis)
Tél. (appels locaux) : (613) 941-5995
ATS : 1 800 465-7735
Téléc. (sans frais) : 1 800 565-7757 (au Canada et aux États-Unis)
Téléc. (envois locaux) : (613) 954-5779
Courriel : **publications@tpsgc.gc.ca**

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web à l'adresse **www.teletude.ca**.

Autorisation de reproduction
À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à **copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca**.

Les opinions et déclarations contenues dans cette publication n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique d'Industrie Canada ou celle du gouvernement du Canada.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

Nº de catalogue Iu4-77/2005F
ISBN 0-662-70628-5
54353F

Also available in English under the title *Telecommunications Policy Review Panel Final Report 2006*.

Couverture : 10 %
Pages intérieures : 30 %

Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications

Telecommunications Policy Review Panel

2006

106-05394/

Mars 2006

L'honorable Maxime Bernier, C.P., député
Ministre de l'Industrie
5e étage, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Monsieur le Ministre,

Notre Groupe d'étude a été constitué en avril 2005 avec le mandat d'examiner le cadre réglementaire canadien des télécommunications et de recommander des stratégies visant à le moderniser pour assurer que le Canada dispose d'une industrie des télécommunications solide et concurrentielle à l'échelle internationale, qui offre des services de calibre mondial pour le bénéfice économique et social de la population canadienne. Plus précisément, le Groupe d'étude a reçu le mandat de formuler des recommandations sur les questions suivantes :

1. la façon de mettre en place un cadre de réglementation efficient, équitable, fonctionnel et tourné vers l'avenir, au service des entreprises et des consommateurs canadiens et capable de s'adapter au contexte technologique en évolution;
2. les mécanismes requis pour que tous les Canadiens continuent de bénéficier d'un niveau d'accès approprié aux services de télécommunications modernes;
3. les mesures nécessaires pour promouvoir le développement, l'adoption et l'utilisation accrue des services de télécommunications de pointe dans l'ensemble de l'économie.

Pour mener à bien son examen, le Groupe d'étude s'est inspiré de nombreuses sources d'informations et de conseils. Nous avons reçu près de 200 mémoires, totalisant des milliers de pages, en réponse à notre document de consultation de juin 2005. Ces mémoires nous ont permis de recueillir des informations, des idées et des propositions fort utiles. En outre, nous avons bénéficié des présentations et des discussions qui se sont déroulées dans le cadre de deux forums en matière de politiques à Whitehorse et à Gatineau. Tout au long de notre examen, nous avons mené de vastes consultations auprès d'intervenants et de spécialistes canadiens afin de recueillir leur point de vue, de mettre à l'essai certaines idées et d'envisager des options pour nos recommandations.

Le grand intérêt manifesté à l'égard de notre examen par l'industrie des télécommunications, les groupes de consommateurs, les associations communautaires, les centres de recherche, les autres intervenants et les citoyens canadiens s'est révélé fort encourageant. Leurs contributions ont été très précieuses, tout comme celles des ministères et organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux. Par ailleurs, la communauté internationale s'est beaucoup intéressée à notre examen, et nous nous sommes inspirés de l'expérience et des conseils de chercheurs, décideurs et organismes de réglementation d'autres pays.

280, rue Albert, pièce 1031
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8

280 Albert Street, Room 1031
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

Canada

Grâce à l'appui de toutes ces parties, nous estimons avoir rempli de notre mieux notre mandat durant les dix mois qui nous ont été accordés – un laps de temps relativement court pour examiner en profondeur une gamme d'enjeux aussi vaste.

Les Canadiens jouissent d'une réputation de chefs de file dans le domaine des télécommunications. Comme les télécommunications et les technologies de l'information et des communications contribuent de plus en plus à la croissance de la productivité, à la compétitivité économique et au mieux-être social, il est essentiel de conserver cette position de leadership. Pour y arriver, il est nécessaire de réformer périodiquement le cadre de politique et de réglementation des télécommunications de façon à ce que les Canadiens puissent tirer pleinement parti des avantages économiques et sociaux offerts par les marchés des télécommunications de plus en plus concurrentiels. Parallèlement, ce cadre doit protéger les intérêts des consommateurs et contribuer à la réalisation des grandes valeurs sociales canadiennes.

Dans notre rapport, nous recommandons des moyens pour mieux atteindre ces objectifs.

Gerri Sinclair Hank Intven André Tremblay

Remerciements

Le Groupe d'étude aimerait témoigner sa reconnaissance à l'égard des nombreuses contributions apportées par les personnes et organismes qui se sont intéressés à ses travaux.

Avant tout, nous aimerions remercier tous ceux qui nous ont remis des mémoires. Nous avons reçu près de 200 mémoires, totalisant des milliers de pages, et dont un bon nombre étaient appuyés par des études utiles et des données externes. Nous avons obtenu des informations précieuses de la part des entreprises, de l'industrie et d'autres associations, des groupes de consommateurs et d'autres organismes non gouvernementaux, des universités, des spécialistes universitaires et des personnes intéressées, ainsi que des ministères et organismes des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux. Une grande partie de ces mémoires étaient de très bonne qualité, et tous témoignaient du temps, de l'expertise, de l'énergie et des ressources considérables consacrés pour aider le Groupe d'étude à mener à bien son examen. Les idées et analyses présentées dans les mémoires ont fourni un apport solide qui a servi à la préparation du rapport et des recommandations.

En plus des mémoires, le Groupe d'étude a obtenu de précieux renseignements lors de deux forums publics en matière de politiques. Ces rencontres nous ont permis d'entendre les opinions de spécialistes canadiens et d'autres pays au sujet des enjeux visés par notre mandat. Le premier forum sur l'accès aux services à large bande, qui s'est déroulé à Whitehorse, au Yukon, le 9 septembre 2005, a beaucoup aidé à comprendre les enjeux qui se posent au chapitre de l'accès aux services à large bande partout au Canada – en particulier, au nord du 60^{e} parallèle. Le deuxième forum sur la politique de télécommunication, qui s'est déroulé à Gatineau, au Québec, du 24 au 26 octobre 2005, a réuni certains des meilleurs spécialistes canadiens et mondiaux en télécommunications et en technologies de l'information et des communications. Les présentations de grande qualité et les débats animés lors de cet événement ont constitué une occasion unique pour explorer et évaluer les perspectives et les tendances internationales des enjeux auxquels se confronte le Groupe d'étude.

Dans le cadre de son examen, les membres du Groupe d'étude ont également rencontré des décideurs, des organismes de réglementation et d'autres spécialistes et intervenants du secteur des télécommunications à Washington, à Londres, à Bruxelles, à Dublin, à Genève, à Paris, à Tokyo et à Séoul afin d'acquérir une connaissance directe des enjeux et des préoccupations qui existent dans les autres pays relativement au cadre de politique et de réglementation des télécommunications. De plus, nous avons recueilli de l'information précieuse auprès de l'Union internationale des télécommunications et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ainsi qu'auprès de décideurs et d'intervenants du secteur des télécommunications provenant d'autres pays. L'apport de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande s'est avéré particulièrement utile. Nous remercions les représentants des gouvernements, des organismes de réglementation, du secteur non gouvernemental et de l'industrie qui ont pris le temps de

nous rencontrer et de partager leur point de vue sur les enjeux actuels en matière de politique de télécommunication. Au moment de préparer notre rapport et de formuler nos recommandations, nous nous sommes beaucoup inspirés de l'expérience d'autres pays, et nous souhaitons remercier tous ces partenaires du Canada pour leur contribution généreuse en termes de temps et d'idées.

Par ailleurs, le Groupe d'étude constate avec plaisir qu'il a reçu des renseignements et des conseils de la part de divers Canadiens à l'occasion des nombreuses rencontres et discussions informelles tenues tout au long des dix mois qu'a nécessités l'examen. Nous avons beaucoup appris des aperçus fournis par les consommateurs, les organismes des Premières nations et les organismes non gouvernementaux, les représentants des gouvernements et les organismes de réglementation, les représentants de l'industrie, ainsi que par leurs conseillers professionnels et bien d'autres intervenants au sujet de l'avenir des télécommunications – et celui du Canada. Nous avons été continuellement impressionnés par l'importance que les Canadiens accordent à l'avenir de la politique de télécommunication et au rôle que jouent les technologies de l'information et des communications dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

Le Groupe d'étude a reçu l'appui d'un secrétariat dévoué composé de conseillers externes et de représentants gouvernementaux, parmi lesquels se retrouvent des spécialistes de la politique et de la réglementation en matière de télécommunications. Le Groupe de travail aimerait souligner les contributions de tous les membres du secrétariat et remercier ces derniers pour leur dévouement, leur patience, leur persévérance et leur appui inconditionnel tout au long du processus. Leur apport a joué un rôle essentiel dans la rédaction du rapport et du document de consultation du Groupe d'étude, l'examen et l'évaluation des nombreux mémoires reçus, l'organisation de forums en matière de politiques, la tenue de réunions et de séances de breffage qui ont eu lieu tout au long de l'examen. Nous sommes particulièrement reconnaissants de l'appui des membres durant les longues séances de travail et les autres discussions, les conférences téléphoniques prolongées, les entretiens en fin de soirée et les révisions multiples aux chapitres et aux recommandations nécessaires à la préparation du présent rapport.

En somme, le présent rapport n'aurait pas vu le jour sans le travail acharné, les observations et la bonne volonté d'un grand nombre de personnes. Nous nous excusons auprès des personnes qui n'ont pas été citées individuellement; nous avons omis de telles mentions afin de ne pas minimiser le rôle joué par de nombreux autres précieux collaborateurs.

Gerri Sinclair
Hank Intven
André Tremblay

Ottawa

Table des matières

Lettre de présentation iii

Remerciements v

Sommaire 1

1. Le besoin de changement 1-1

2. Objectifs de politique et réglementation 2-1

3. Réglementation économique 3-1

4. Tribunal de la concurrence en télécommunications 4-1

5. Réglementation technique 5-1

6. Réglementation sociale 6-1

7. Politique sur les technologies de l'information et des communications 7-1

8. Connectivité – Achever le travail 8-1

9. Institutions d'élaboration de politique et de réglementation 9-1

10. Mise en œuvre 10-1

Postface 11-1

Liste des recommandations 12-1

Annexes

A. Analyse du marché des services à large bande dans les régions rurales et éloignées du Canada 13-3

B. Listes des personnes et des organismes ayant présenté des mémoires 13-7

C. Personnel du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications 13-11

D. Glossaire et liste des acronymes 13-12

Sommaire

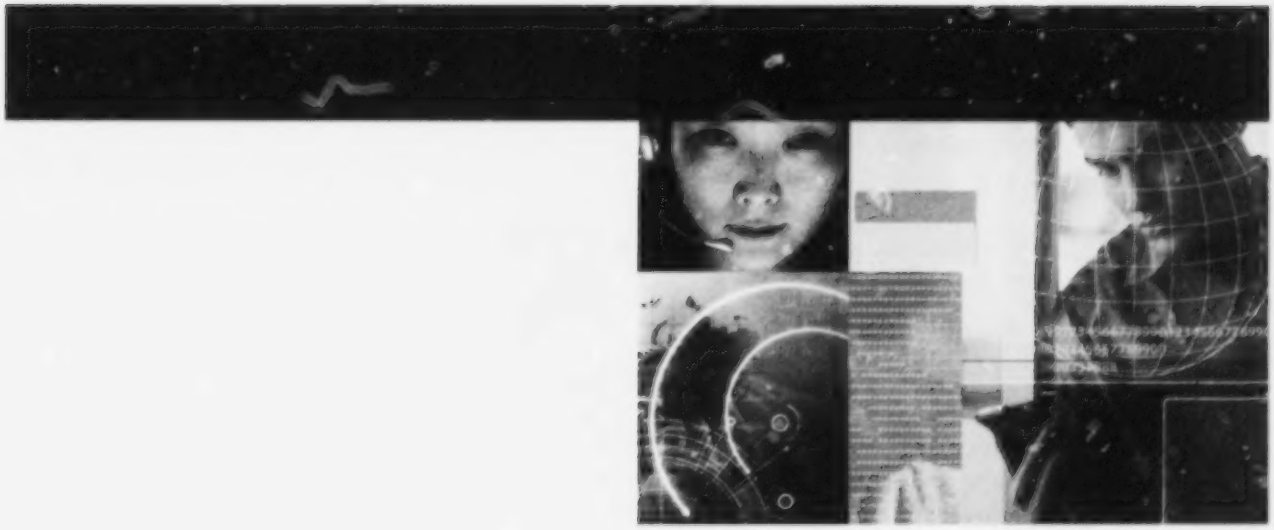


Table des matières

Objectifs de politique et réglementation en matière de télécommunications 3
Réglementation économique 4
Tribunal de la concurrence en télécommunications 6
Réglementation technique 8
Réglementation sociale. 10
Politique sur les technologies de l'information et des communications 11
Connectivité – Achever le travail 12
Institutions d'élaboration de politique et de réglementation 13
Mise en œuvre 14
Postface 15

À la suite de son examen, le Groupe d'étude considère qu'en général, les Canadiens ont été bien servis par le cadre de politique et de réglementation des télécommunications du pays. Ce cadre a même permis à l'industrie d'atteindre une performance et d'offrir des niveaux de services parmi les plus élevés au monde. Cependant, comme les technologies et les marchés des télécommunications subissent actuellement une profonde transformation, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre actuel devrait être modifié de façon à suivre le pas de cette transformation.

L'adoption rapide de réseaux, technologies sans fil et large bande basés sur le protocole Internet (IP) ainsi que la convergence des technologies de l'information et des communications (TIC) ont révolutionné les marchés des télécommunications. En effet, au cours des vingt dernières années, un régime concurrentiel a remplacé les monopoles dans la plupart des marchés des télécommunications canadiens. Parallèlement, les TIC sont devenues des « technologies multi-usages » essentielles qui contribuent, à de nombreux égards, à la prospérité économique et sociale du Canada.

Dans le domaine des TIC, les produits et services innovateurs qui arrivent sur le marché peuvent procurer des avantages importants aux entreprises et aux consommateurs canadiens. Cependant, ils remettent en question la pertinence de certains éléments du cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada et créent de nouveaux risques pour la compétitivité internationale de l'économie canadienne.

Par conséquent, le Groupe d'étude conclut que le temps est venu de modifier considérablement la politique et la réglementation canadiennes actuelles. Durant son examen, il a même constaté que certains éléments n'avaient pas été modifiés depuis le début du siècle dernier. Les changements que propose le Groupe d'étude permettront à l'industrie canadienne des télécommunications de s'adapter plus rapidement aux nouvelles technologies et aux tendances du marché. Les propositions formulées dans le rapport visent à accélérer le rythme de déréglementation des marchés des télécommunications concurrentiels et à compter davantage sur le libre jeu du marché pour atteindre les objectifs économiques du Canada. Elles permettront en même temps de renforcer et de mieux cibler l'approche de réglementation pour atteindre les grands objectifs sociaux et protéger les intérêts des consommateurs dans un contexte plus concurrentiel.

Objectifs de politique et réglementation en matière de télécommunications

Selon le Groupe d'étude, les objectifs de la politique de télécommunication énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* devraient être clarifiés et appliqués uniformément par tous les organismes du gouvernement du Canada. Les objectifs désuets et incohérents énoncés actuellement dans la Loi devraient être éliminés. Les nouveaux objectifs devraient insister sur trois buts généraux :

- promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;
- améliorer l'efficience des marchés canadiens de télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;

- renforcer le bien-être des Canadiens et le caractère inclusif de la société canadienne par les moyens suivants : répondre aux besoins des personnes handicapées, accroître la sécurité du public, protéger les renseignements personnels et limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications.

Outre la clarification des objectifs de politique, la *Loi sur les télécommunications* devrait établir, à l'intention du gouvernement et des organismes de réglementation, de nouvelles lignes directrices qui visent :

- à compter, dans toute la mesure du possible, sur le libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication;
- à n'adopter des mesures de réglementation et d'autres mesures gouvernementales que si le libre jeu du marché est peu susceptible d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable et que les coûts de la réglementation ne l'emportent pas sur les avantages;
- à faire en sorte que les mesures de réglementation et autres mesures gouvernementales soient efficientes et proportionnelles à leurs fins et ne fassent obstacle au libre jeu du marché que dans la mesure minimale pour atteindre les objectifs.

Les principales politiques et mesures réglementaires du gouvernement devraient comporter un énoncé faisant état de leur conformité à ces objectifs et à ces nouvelles lignes directrices.

Réglementation économique

Au fil des vingt dernières années, les marchés des télécommunications du Canada sont devenus de plus en plus concurrentiels. Dans la plupart des marchés des télécommunications d'aujourd'hui, on peut compter sur les forces de la concurrence pour s'assurer que les Canadiens reçoivent une vaste gamme de services à des prix et à des conditions qui comptent parmi les meilleurs au monde. Par conséquent, il est temps d'infirmer la présomption actuelle de la *Loi sur les télécommunications*, selon laquelle tous les services devraient être réglementés, à moins d'une abstention décrétée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Cette présomption devrait être remplacée par une présomption législative stipulant que les services ne seront réglementés que dans des circonstances particulières destinées à protéger les usagers ou à maintenir la concurrence sur les marchés.

Le rapport recommande d'apporter au cadre de réglementation des modifications radicales afin d'accélérer la déréglementation des marchés des télécommunications tout en conservant les mesures essentielles à la protection des usagers et au maintien de la concurrence sur les marchés. Ces modifications incluent notamment les mesures suivantes :

- Éliminer l'exigence législative selon laquelle tous les services des entreprises de télécommunications doivent être réglementés, à moins que le CRTC ne se soit abstenu de le faire, et limiter expressément la réglementation économique aux marchés sur lesquels un fournisseur de services a une « position fortement dominante ».

- Appliquer symétriquement la réglementation économique à tous les fournisseurs de services qui ont une position fortement dominante sur le marché, quelle que soit la technologie qu'ils utilisent.
- Remplacer les dispositions réglementaires avant le fait (*ex ante*) par des approches qui comptent davantage sur l'intervention réglementaire après le fait (*ex post*), sur la base de plaintes vérifiées concernant d'importants problèmes de marché.
- Éliminer progressivement la réglementation économique de tous les services de transmission de base vendus au détail, au cours d'une période de 12 à 18 mois, sauf dans les marchés où, selon une décision particulière, il continue à y avoir une position fortement dominante.
- Éliminer progressivement une série de restrictions réglementaires actuelles touchant l'introduction et la tarification des services au détail, notamment les restrictions touchant le prix des services au détail discrétionnaires, ainsi que la différenciation de prix et la tarification ciblée concurrentielle.
- Dans les cas où les services demeurent assujettis à la réglementation des tarifs par le CRTC, remplacer les dispositions actuelles qui prévoient l'approbation réglementaire préalable des tarifs par une disposition selon laquelle les tarifs entreront automatiquement en vigueur sept jours après la date de leur dépôt à moins que leur application ne soit suspendue ou rejetée par le CRTC.
- Éliminer progressivement l'exigence actuelle qui prévoit que les fournisseurs de services de télécommunications mettent à la disposition des concurrents leurs installations et leurs services « non essentiels », de façon dégroupée et à des tarifs réglementés, et la remplacer par un système qui favorise l'investissement dans la construction de nouveaux réseaux de télécommunications concurrentiels. Les futures ententes de ventes en gros relatives à des installations et services « non essentiels » seraient fondées sur des négociations entre les fournisseurs de services et non sur des dispositions réglementaires.
- Maintenir la disposition selon laquelle les fournisseurs de services de télécommunications doivent mettre à la disposition de leurs concurrents les installations et les services « essentiels ».
- Appliquer les droits réglementaires des entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) à tous les revendeurs de services de télécommunications locaux qui acceptent les obligations de services connexes.

Le rapport contient un certain nombre d'autres recommandations qui visent à réduire ou à éliminer la portée actuelle de la réglementation économique du CRTC. Toutefois, cette réglementation économique serait maintenue dans les marchés où il y a position fortement dominante, tels que les marchés canadiens des régions rurales ou éloignées. Le rapport recommande aussi une nouvelle façon de contrôler les agissements anticoncurrentiels sur les marchés des télécommunications, qui serait basée sur des plaintes *ex post* au lieu de recourir à des restrictions détaillées *ex ante* qui régissent la prestation des services.

Tribunal de la concurrence en télécommunications

Après avoir examiné les forces et les faiblesses du cadre de réglementation canadien et avoir comparé ce cadre avec ceux d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Groupe d'étude a décidé de recommander une nouvelle façon de traiter les questions de concurrence sur les marchés des télécommunications. Il fait remarquer que les cadres de réglementation de la plupart des autres pays membres de l'OCDE diffèrent du cadre canadien sous divers aspects.

- Ils se fient davantage à l'application de règlements précis élaborés dans le cadre moderne du droit de la concurrence. Par contraste, les pouvoirs liés à la concurrence, conférés par la *Loi sur les télécommunications* canadienne à l'organisme de réglementation, accordent à ce dernier un large pouvoir discrétionnaire pour définir et prévenir ce qu'il considère comme une « discrimination injuste » ou une « préférence indue » à l'égard de l'imposition de tarifs et de la prestation de services par des entreprises de télécommunications.
- Ils appliquent le droit de la concurrence au secteur des télécommunications par le biais de pouvoirs législatifs et réglementaires conférés spécifiquement pour les télécommunications, plutôt que sur la base de pouvoirs et de principes du droit de la concurrence d'application générale.
- Ils permettent une meilleure coordination que celle observée au Canada entre les organismes de réglementation des télécommunications et ceux de contrôle de la concurrence et entre les lois et les politiques qu'ils appliquent.

Se fondant sur son analyse de l'expérience canadienne et internationale, le Groupe d'étude recommande la création du Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) en tant que mécanisme de transition propre à faciliter l'abandon de la méthode traditionnelle canadienne de réglementation des télécommunications en faveur de la méthode déréglementée et plus concurrentielle qui est recommandée dans le rapport.

Le TCT proposé devrait être non pas une nouvelle institution gouvernementale, mais bien un mécanisme décisionnel conjoint mettant à contribution le CRTC et le Bureau de la concurrence. Il devrait allier l'expertise du CRTC en matière de télécommunications à celle du Bureau de la concurrence en matière de politique de la concurrence et faciliter ainsi l'application des principes traditionnels du droit de la concurrence compte tenu des circonstances particulières des marchés des services de télécommunications. Le TCT devrait être un organisme chargé du contrôle de la concurrence dans le secteur des télécommunications et de l'application des dispositions civiles de la *Loi sur la concurrence* qui touchent particulièrement ce secteur. Il devrait devenir le seul organisme chargé de l'examen des fusions dans le secteur des télécommunications. Le Bureau de la concurrence devrait quant à lui continuer d'appliquer les dispositions de la *Loi sur la concurrence* qui régissent les agissements criminels et la publicité trompeuse.

Le mandat du TCT devrait englober les responsabilités suivantes :

- effectuer des analyses de marché afin de déterminer quand certains marchés des télécommunications devraient être déréglementés parce qu'aucun fournisseur de services ne continue d'y avoir une position fortement dominante;
- rendre des décisions au sujet de plaintes selon lesquelles les services de base au détail sont assujettis à une position fortement dominante sur le marché et devraient, par conséquent, être soumis à la réglementation économique du CRTC;
- traiter les plaintes selon lesquelles des agissements anticoncurrentiels ont réduit considérablement ou empêché la concurrence, ou sont susceptibles de le faire, en vertu des principes du droit de la concurrence adaptés aux circonstances des marchés des télécommunications;
- traiter d'autres questions ayant trait à l'application des principes du droit de la concurrence aux marchés des télécommunications, y compris la définition des « installations essentielles » que les fournisseurs de services doivent mettre à la disposition des concurrents.

Contrairement au Bureau de la concurrence, le TCT devrait exercer des pouvoirs décisionnels et prendre des mesures correctives en temps opportun, fondé sur une expérience approfondie des marchés des télécommunications. Contrairement au CRTC, il ne devrait pas, en général, imposer des restrictions *ex ante* quant à la conduite des marchés des télécommunications. Son mandat devrait consister à prendre des mesures *ex post* afin de punir ou de contrôler les agissements anticoncurrentiels chaque fois qu'il constate, preuve à l'appui, que de tels agissements réduisent considérablement ou empêchent la concurrence, ou sont susceptibles de le faire.

Le TCT proposé devrait :

- compter trois membres recrutés auprès des cadres supérieurs du CRTC et du Bureau de la concurrence, ainsi qu'un président nommé par le Cabinet fédéral;
- disposer d'un petit nombre d'employés de soutien dirigés par un directeur administratif;
- avoir un personnel technique dont les membres seront nommés par le CRTC et le commissaire de la concurrence, compte tenu des compétences et de l'expérience requise par la charge de travail;
- pouvoir engager des experts-conseils sur une base temporaire lorsque ni le CRTC ni le Bureau de la concurrence ne disposent des connaissances spécialisées requises.

Pour prévenir le double emploi des ressources, le TCT devrait compter sur les pouvoirs législatifs et le régime administratif du CRTC. En comptant sur les ressources humaines et autres du CRTC et du Bureau de la concurrence, le TCT devrait réduire considérablement ses frais de fonctionnement, par rapport aux coûts liés à la mise sur pied d'un nouvel organisme de réglementation.

Le TCT proposé devrait être un mécanisme transitoire. La *Loi sur les télécommunications* devrait comporter une disposition visant à mettre fin aux fonctions du TCT après cinq ans, à moins qu'un grand nombre de marchés des télécommunications ne continuent, à ce moment-là, d'être assujettis à une position fortement dominante. Le Groupe d'étude propose une révision générale de la politique de télécommunication après une période de cinq ans. On devrait alors être en mesure de réduire davantage la réglementation des marchés des télécommunications.

Réglementation technique

La réglementation technique devrait garantir l'utilisation sécuritaire et efficace des installations de télécommunications et promouvoir le déploiement rapide des réseaux de télécommunications et de TIC de pointe dans l'ensemble du Canada. Il faudrait clarifier les pouvoirs de réglementation du CRTC à cet égard afin de s'assurer qu'il est en mesure d'intervenir de façon efficiente et efficace pour résoudre certains conflits d'accès qui peuvent retarder l'expansion de l'infrastructure des télécommunications dans l'ensemble du Canada. Ces pouvoirs devraient permettre, de façon légale et explicite :

- de régler les différends concernant les tarifs ou les modalités d'accès aux poteaux, aux pylônes et aux autres structures de soutien des compagnies de distribution de l'électricité, après consultation auprès de tout organisme de réglementation provincial ou territorial ayant déjà traité ces questions dans l'administration concernée;
- d'exiger l'utilisation commune des pylônes pour le matériel de transmission radio et d'interdire les ententes d'installations exclusives sur les toits effectuées par les fournisseurs de services sans fil, pour des raisons liées à l'environnement et au déploiement efficace des services;
- de régler les différends concernant l'accès au câblage interne, aux conduits, aux colonnes montantes, aux espaces techniques et à d'autres installations nécessaires, à l'intérieur de bâtiments à logements multiples, de même qu'à d'autres espaces requis pour l'installation des réseaux filaires ou sans fil destinés à desservir le public;
- de régler les différends concernant l'accès à la propriété publique, comme les droits de passage.

La réglementation du spectre radio sera un facteur déterminant de plus en plus important du rythme d'expansion des TIC de pointe au Canada. Devant le dynamisme et l'innovation croissants dont font preuve les marchés des télécommunications sans fil, les partenaires commerciaux du Canada abandonnent les anciens modèles prescriptifs d'attribution du spectre pour compter de plus en plus sur les méthodes de réglementation du spectre radio basées sur le marché. En outre, la convergence des services de télécommunications a poussé la plupart des autres pays membres de l'OCDE à combiner la réglementation du spectre à d'autres fonctions de réglementation des télécommunications, sous l'égide d'un même organisme de réglementation indépendant.

Le Groupe d'étude est d'avis que la convergence accrue des technologies de télécommunications et de radiodiffusion filaires et sans fil nécessite une méthode de réglementation plus cohérente et plus unifiée. On pourrait faciliter l'adoption de cette méthode en confiant au CRTC les fonctions actuelles du ministre de l'Industrie concernant la réglementation du spectre et l'octroi

des licences connexes. Cette mesure cadrerait avec la pratique internationale. Dans un récent rapport, l'OCDE recommande que le Canada adopte cette même approche. Cela rendrait plus transparente la réglementation du spectre et permettrait au CRTC de mieux cerner et comprendre les développements dans le domaine des télécommunications sans fil. Cela permettrait également d'harmoniser les politiques et d'améliorer les compétences considérables que possèdent deux organismes de réglementation qui fonctionnent séparément à l'heure actuelle.

Avant de transférer les fonctions de réglementation du spectre au CRTC, Industrie Canada devrait mener à terme son examen en cours de la politique canadienne du spectre, afin :

- de fournir au CRTC un mandat de politique clair quant à son nouveau pouvoir de réglementation du spectre radio du Canada;
- de s'assurer que la nouvelle politique cadre avec les pratiques exemplaires internationales;
- d'assurer la capacité du Canada d'être un chef de file dans le déploiement de services de télécommunications sans fil de pointe.

Lors de l'élaboration de la nouvelle politique du spectre, Industrie Canada devrait tenir compte des travaux effectués lors de son examen du cadre de la politique du spectre et veiller particulièrement :

- à ce que le spectre adéquat soit disponible pour répondre à la demande de déploiement de réseaux à large bande fixes et mobiles dans l'ensemble du Canada;
- à ce que le spectre visé par une licence et exonéré de licence soit disponible pour le programme d'accès à large bande Ubiquité Canada/Ubiquitous Canadian Access Network ou U-CAN, recommandé au chapitre 8 du présent rapport;
- à compter autant que possible sur les démarches fondées sur le marché pour la gestion du spectre;
- à récupérer et à « réaffecter » le spectre précédemment attribué mais qui est inutilisé ou insuffisamment utilisé, afin de faciliter la prestation de nouveaux services;
- à procéder à l'établissement, pour l'exploitation du spectre, de droits exclusifs fondés sur le marché (c'est-à-dire, la capacité d'acheter, de vendre et de louer les droits d'exploitation du spectre) et à l'élimination des facteurs qui font obstacle au développement de marchés secondaires dans le spectre;
- à revoir les droits de licence en vigueur afin de rectifier les déséquilibres tarifaires qui pourraient exister entre les fournisseurs de services, ainsi que d'appliquer des méthodes de tarification fondées sur le marché pour les licences non mises aux enchères;
- à simplifier et à uniformiser les processus d'octroi de licence;
- à poursuivre l'utilisation de méthodes réglementaires qui donnent aux Canadiens la possibilité d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services, telles les attributions maximales de spectre et les attributions réservées aux nouveaux venus sur le marché.

Réglementation sociale

Le Groupe d'étude reconnaît l'importance croissante des services de télécommunications en tant que moyen de promouvoir le bien-être économique et social des Canadiens. C'est pourquoi il recommande que les objectifs de politique énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* intègrent expressément les principaux objectifs sociaux qui consistent notamment :

- à promouvoir l'accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;
- à répondre aux besoins des personnes handicapées, à renforcer la sécurité publique, à protéger les renseignements personnels et à limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications.

Lors de la mise en œuvre des objectifs sociaux de la politique de télécommunication, il faudrait tenir compte des réalités des marchés des télécommunications plus concurrentiels. Dans le cas où la réglementation sociale est utilisée pour favoriser l'équité et atteindre d'autres objectifs sociaux, elle devrait être neutre sur le plan de la concurrence et perturber le moins possible le processus concurrentiel. La réglementation sociale peut être financée par l'industrie elle-même, si son coût est faible; autrement, son financement devrait provenir des fonds généraux du gouvernement. Par exemple, les fonds du gouvernement devraient être utilisés pour les programmes sociaux importants tels que le programme U-CAN proposé par le Groupe d'étude pour offrir l'accès à large bande dans toutes les régions du Canada.

Pour tenir compte de l'évolution du marché, le Groupe d'étude recommande aussi que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à obliger explicitement les compagnies de téléphone titulaires à poursuivre la prestation du service téléphonique de base dans toutes les régions où ces compagnies possèdent une infrastructure de réseau. Le CRTC devrait être habilité à définir ce qu'on entend par service téléphonique de base et à approuver toute demande de cessation d'un tel service.

Pour s'assurer que les consommateurs sont convenablement protégés dans le nouvel environnement axé sur le marché, le Groupe d'étude recommande aussi la création d'un nouveau bureau d'« ombudsman » qui serait appelé Agence de protection des usagers des services de télécommunications (APUST). L'APUST devrait avoir pour mandat de donner suite aux plaintes déposées par les particuliers et les petites entreprises qui sont les clients d'un fournisseur de services de télécommunications. Il est proposé dans le rapport que l'APUST soit une agence autofinancée, indépendante et établie par l'industrie, assujettie à des lignes directrices établies par le CRTC. Comme c'est le cas dans d'autres pays qui ont adopté des modèles similaires, les fournisseurs de services de télécommunications devraient tous être tenus d'être membres en règle de l'APUST.

Selon le Groupe d'étude, il est important de s'assurer que les consommateurs canadiens ne se voient pas refuser l'accès à la vaste gamme de services Internet innovateurs. Il existe une préoccupation croissante quant au fait que des fournisseurs de services de télécommunications dans un marché moins réglementé pourraient, pour des raisons de stratégies concurrentielles, décider de refuser ou de limiter l'accès à certaines applications et à certains contenus

disponibles sur Internet. Pour cette raison, le Groupe d'étude recommande que la *Loi sur les télécommunications* confirme le droit des consommateurs canadiens d'accéder aux applications et au contenu publiquement disponibles sur Internet, par le biais de tous les réseaux de télécommunications publics qui fournissent un tel accès. Cette disposition devrait :

- autoriser le CRTC à administrer et à faire respecter ces droits d'accès du consommateur;
- prendre en considération toute contrainte raisonnable, d'ordre technique ou opérationnel, ayant trait à la prestation d'un tel service d'accès;
- être assujettie aux limitations légales d'accès, comme les limitations établies dans le droit pénal et dans les lois qui régissent les droits d'auteur et la radiodiffusion.

Le Groupe d'étude est d'avis que les fournisseurs de services de télécommunications ont, pour la plupart, peu de raisons, voire aucune, les incitant à nuire à l'accès des consommateurs. Toutefois, le principe d'un accès libre à l'application Internet est suffisamment important pour justifier l'ajout d'une disposition réglementaire visant à le garantir.

Politique sur les technologies de l'information et des communications

Les TIC joueront un rôle de plus en plus important pour assurer le bien-être économique et social des Canadiens. Les économistes sont de plus en plus unanimes à dire que l'investissement dans les TIC stimule la croissance de la productivité. Ce fait ne devrait pas être ignoré par le gouvernement canadien, étant donné que le taux de croissance de la productivité nationale est beaucoup plus faible que celui des États-Unis. Il est de plus en plus manifeste que la faiblesse marquée des investissements dans les TIC au Canada, par rapport aux États-Unis, compte parmi les facteurs déterminants de la performance relativement médiocre de la productivité canadienne.

L'investissement dans les TIC ne constitue pas en soi une garantie de l'accroissement de la productivité. Selon les résultats des recherches économiques, des gains de productivité découlent de l'investissement dans les TIC lorsque cet investissement s'accompagne d'un investissement dans la transformation organisationnelle, notamment la restructuration des processus opérationnels, la gestion du processus d'approvisionnement, des pratiques de commercialisation et de distribution plus efficaces et la formation de la main-d'œuvre. Les réalités économiques indiquent que c'est « l'adoption intelligente » des TIC qui constitue la condition préalable essentielle de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'économie canadienne.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande que le Premier ministre accorde un mandat au ministre de l'Industrie en vue de voir à l'élaboration d'une stratégie nationale d'adoption des TIC qui comporte les éléments suivants :

- renforcer l'adoption des TIC par toutes les entreprises canadiennes, et plus particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME);
- renforcer les liens entre le milieu de la recherche et du développement en matière de TIC et l'adoption des TIC par l'ensemble de l'économie et de la société canadienne;

- rehausser l'adoption des TIC par les gouvernements pour améliorer leur efficience et leur qualité;
- promouvoir l'adoption des TIC par le perfectionnement des compétences sur une base nationale coordonnée;
- établir un sentiment de sécurité et de confiance à l'égard du milieu « branché ».

Afin d'accroître la productivité des PME canadiennes, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement adopte un crédit d'impôt en vue d'accélérer le taux « d'adoption intelligente » des TIC par ces entreprises.

Pour appuyer le développement de ces éléments et des autres composantes d'une stratégie nationale d'adoption des TIC, le rapport recommande :

- de créer le Centre national d'adoption des TIC au sein du gouvernement fédéral, qui aurait les responsabilités suivantes : effectuer des recherches en matière de politique et l'analyse des questions liées à l'adoption des TIC; coordonner les politiques, programmes et autres mesures visant à promouvoir l'adoption des TIC au sein des ministères et organismes du gouvernement fédéral et dans les provinces; être le principal défenseur de l'utilisation efficace des TIC, particulièrement chez les PME;
- de créer un conseil consultatif national des TIC trié sur le volet, dont les membres seraient des chefs de file dans les secteurs public et privé en vue de l'adoption intelligente des TIC par les gouvernements, les entreprises et les autres organismes du Canada et qui seraient chargés de fournir des conseils sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

Connectivité – Achever le travail

Dans le cadre de la stratégie nationale d'adoption des TIC, le Groupe d'étude recommande que le Canada se donne clairement pour but de demeurer un chef de file mondial en ce qui a trait au déploiement de réseaux à large bande dans toutes les régions du pays, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées. Le gouvernement du Canada devrait se donner pour objectif d'avoir un réseau à large bande omniprésent au plus tard en 2010. L'omniprésence devrait être similaire à celle que le Canada a traditionnellement réalisée pour le service téléphonique filaire, c'est-à-dire que plus de 98 p. 100 des ménages canadiens devraient avoir accès au réseau à large bande.

La politique et la réglementation canadiennes devraient reconnaître que la forte concurrence qui s'exerce sur les marchés des télécommunications du pays continuera d'être le principal moteur du maintien du leadership mondial du Canada en ce qui concerne la disponibilité de l'accès à large bande. Cependant, l'omniprésence de l'accès à large bande d'ici 2010 nécessitera une certaine intervention gouvernementale, notamment dans les régions rurales et éloignées où les coûts sont élevés.

Par conséquent, on devrait mettre sur pied un nouveau programme d'infrastructure financé par le gouvernement visant expressément à mener à terme le déploiement de réseaux à large

bande dans les régions considérées non viables par les fournisseurs de services commerciaux. Ce programme devrait avoir pour objet de combler les lacunes dans la couverture des réseaux à large bande, lorsque le marché est peu susceptible de réaliser le déploiement requis des réseaux dans un proche avenir. Un nouveau programme, U-CAN, devrait succéder au Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord en vigueur et à l'Initiative nationale de satellite.

Le programme U-CAN, qui serait élaboré avec l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organismes communautaires et des fournisseurs de services, devrait accorder des subventions limitées à certains fournisseurs de services pour leur permettre d'achever le déploiement de réseaux à large bande dans les régions non desservies.

Le Groupe d'étude recommande que, contrairement au Programme pilote, le programme U-CAN proposé organiserait une série d'enchères de subvention au moindre coût pour sélectionner des fournisseurs de services financièrement et techniquement admissibles qui seraient en mesure de mener à terme le déploiement des réseaux de liaison secondaire et des réseaux d'accès locaux dans les régions non viables. Les appels de soumissions devraient être neutres sur le plan de la concurrence et les soumissionnaires devraient être invités à proposer les technologies disponibles qui répondent aux exigences régionales de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. Le rapport renferme des recommandations détaillées sur le fonctionnement du programme U-CAN.

Institutions d'élaboration de politique et de réglementation

On devrait apporter un certain nombre de modifications à la structure et au processus de fonctionnement des organismes fédéraux de décision et de réglementation du Canada afin de les aligner sur les pratiques plus efficaces d'autres pays membres de l'OCDE et de faciliter la mise en œuvre du nouveau cadre de politique et de réglementation proposé. Ces modifications consistent :

- à tracer une ligne de démarcation plus nette entre l'élaboration des politiques et la réglementation et à améliorer l'efficacité des organismes qui exercent ces fonctions;
- à améliorer les capacités d'Industrie Canada en matière d'élaboration de politique afin de fournir au ministre des conseils mieux informés sur la législation, les orientations stratégiques et les examens – de préférence à tous les cinq ans – des politiques concernant les télécommunications et les TIC; ainsi qu'à établir un programme de recherche en politique pour que l'élaboration de politique dans les secteurs des télécommunications et des TIC puisse s'appuyer sur des données et des analyses de meilleure qualité;
- à rationaliser et à augmenter la capacité professionnelle du CRTC grâce aux mesures suivantes :
  - faire passer de 13 à 5 le nombre des conseillers (au moins dans le domaine des télécommunications),
  - dresser des listes restreintes de candidats qualifiés pour les postes du CRTC, candidats qui seraient recrutés au moyen de concours nationaux publics en fonction de leur expérience et de leurs compétences professionnelles,

- majorer la rémunération des conseillers et de certains spécialistes des télécommunications en fonction des niveaux en vigueur sur le marché;

- à donner au CRTC des pouvoirs explicites et un budget suffisant pour retenir les experts-conseils qualifiés qui seraient rémunérés selon les taux du marché, dans les cas où ceux-ci sont requis pour fournir des conseils spécialisés ou pour éviter des retards en matière de réglementation à cause de la lourde charge de travail;

- à transférer d'Industrie Canada au CRTC les fonctions de réglementation et d'octroi de licences qui touchent les câbles sous-marins internationaux, le créneau orbital des satellites et le matériel de télécommunications.

Les autres réformes de procédures recommandées dans le rapport visent :

- à accélérer le processus décisionnel du CRTC;

- à autoriser le CRTC et le TCT à imposer des sanctions monétaires administratives pour assurer le respect des dispositions des lois touchant les télécommunications;

- à recourir plus souvent au CRTC pour assurer un mode alternatif de règlement des différends;

- à recourir plus souvent aux avis et aux consultations du public sur les politiques et les mesures réglementaires proposées par Industrie Canada et le CRTC;

- à éliminer les exigences d'octroi de licence pour les fournisseurs de services qui n'ont pas une position dominante sur le marché et à les remplacer par de simples exigences d'enregistrement;

- à mettre à jour les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* de façon à les rendre compatibles avec le nouveau cadre réglementaire proposé;

- à réviser et à rationaliser la structure des droits de licence et de réglementation imposés par le CRTC et Industrie Canada.

Mise en œuvre

Le Groupe d'étude suggère que le gouvernement mette en œuvre ses recommandations en deux phases :

- Durant la première phase, le gouvernement devrait émettre des énoncés de politique préconisant la création d'une stratégie nationale d'adoption des TIC ainsi que la mise en œuvre d'un nouveau cadre de réglementation, et prendre des mesures en vue de la réforme des institutions d'élaboration de politique et de réglementation. De plus, le gouvernement devrait utiliser les pouvoirs conférés par la *Loi sur les télécommunications* pour émettre une directive de politique au CRTC afin que ce dernier interprète les objectifs de politique de la Loi d'une manière qui soit, en général, conforme aux grandes réformes recommandées dans le présent rapport du Groupe d'étude.

- Au cours de la deuxième phase, le gouvernement devrait mettre à exécution les recommandations qui requièrent des modifications aux lois existantes.

Postface

Dans une postface au présent rapport, le Groupe d'étude aborde une question qui ne fait pas partie de son mandat mais qui s'y rapporte d'une manière inextricable, à savoir, l'évolution future de la politique canadienne de radiodiffusion.

Selon le Groupe d'étude, les forces technologiques et du marché qui justifient le besoin de changement dans la politique de télécommunication s'appliquent aussi, de façon générale, à la politique canadienne de radiodiffusion. Parmi ces forces figurent, en premier lieu, le déploiement généralisé des services s'appuyant sur la technologie IP au moyen des réseaux de télécommunications, de câblodistribution et sans fil et la convergence subséquente des marchés des services de télécommunications et de distribution de radiodiffusion. Ces tendances remettent en question la durabilité de certaines méthodes actuelles d'orientation et de réglementation de la radiodiffusion, ainsi que leur incidence sur l'évolution future de l'industrie des télécommunications.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est important d'élaborer des politiques efficaces qui favorisent la présence du contenu canadien dans les espaces convergents de la radiodiffusion et d'Internet. Ces politiques devraient être conçues pour faire progresser le développement de réseaux à large bande de pointe par l'industrie de la câblodistribution de même que par les industries de la téléphonie filaire traditionnelle et sans fil. Les politiques devraient reconnaître que toutes ces industries sont en train d'élaborer des réseaux à large bande de plus en plus puissants et intégrés. Ces réseaux seront en mesure de transmettre une vaste gamme de contenus et d'applications, sans tenir compte du fait qu'ils soient actuellement classés ou non comme des contenus de « radiodiffusion ». La demande des consommateurs remplacera de plus en plus souvent la réglementation en tant que principal déterminant de l'évolution de ces réseaux de pointe et du contenu qu'ils offrent. Les futures politiques canadiennes de radiodiffusion devraient tenir compte de ces tendances technologiques et du marché. Le Canada devrait mettre sur pied des approches durables en matière de politique et de réglementation pour s'assurer que les milieux culturels et de production de contenus peuvent tirer profit des tendances technologiques et du marché plutôt que d'en être victimes.

À cette fin, le Groupe d'étude propose de tenir un examen exhaustif du cadre canadien de politique et de réglementation de la radiodiffusion, qui serait mené par un comité d'experts indépendants. L'un des grands objectifs de cet examen serait d'élaborer un processus de réglementation plus uniforme et neutre sur le plan de la concurrence tenant compte de la convergence rapide des industries de la radiodiffusion et des télécommunications. La postface énumère les enjeux qui, selon le Groupe d'étude, devraient être traités durant cet examen.

La postface traite également des règles appliquées aux investissements étrangers dans les télécommunications au Canada. Le Groupe d'étude conclut que la libéralisation des restrictions en matière d'investissements étrangers dans les entreprises de télécommunications canadiennes pourrait stimuler la compétitivité du secteur des télécommunications, améliorer la productivité des marchés des télécommunications canadiens et, en général, cadrer davantage avec les politiques d'ouverture du Canada qui régissent le commerce et l'investissement.

La postface souligne que les restrictions imposées aux investissements ont été maintenues en grande partie à cause des préoccupations concernant les répercussions éventuelles des investissements sur les politiques canadiennes de radiodiffusion. En particulier, elle fait état de préoccupations quant à l'incidence que peut avoir sur la politique canadienne de radiodiffusion l'accroissement des investissements étrangers dans les entreprises canadiennes de câblodistribution et celles de distribution de services de radiodiffusion par satellite. Le Groupe d'étude signale d'autres sujets de préoccupation importants, qui concernent notamment l'incidence d'une telle libéralisation sur les sièges sociaux canadiens, l'emploi du personnel spécialisé dans la technologie de pointe au Canada et la sécurité nationale.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'examen proposé de la politique de radiodiffusion devrait résoudre les questions liées à la séparation de la politique régissant le « contenu » canadien de la radiodiffusion de celle qui régit la « prestation » de services de télécommunications. Une telle séparation a été réalisée dans la politique des télécommunications qui est en vigueur dans l'Union européenne et ailleurs. Si elle est mise en œuvre au Canada, elle permettra de créer, pour les investissements étrangers, des règles symétriques qui s'appliquent aussi bien aux entreprises conventionnelles de télécommunications qu'aux entreprises de distribution des services de radiodiffusion qui œuvrent actuellement dans les mêmes marchés des télécommunications.

En attendant que cet examen soit mené à bien, le Groupe d'étude propose l'élimination graduelle des restrictions en matière d'investissements étrangers qui sont imposées aux fournisseurs de services de télécommunications non assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*.

Tout d'abord, il faudrait remplacer les restrictions actuelles inflexibles qui sont appliquées aux investissements étrangers par une vérification de « l'intérêt public » afin d'examiner les nouveaux investissements étrangers dans certains marchés des télécommunications. Les investissements de ce type devraient être assujettis à l'approbation du Cabinet fédéral en vertu d'une nouvelle disposition de la *Loi sur les télécommunications* qui protégerait les intérêts importants, stratégiques et de sécurité du Canada. Dans une première phase, on propose que les investissements visant les nouveaux venus sur le marché et les entreprises de télécommunications détenant une part de moins de 10 p. 100 d'un marché de télécommunications pertinent soient considérés, à moins d'indication contraire, comme des investissements servant l'intérêt public. Une deuxième phase portant sur une libéralisation plus poussée, devrait suivre l'achèvement de l'examen proposé de la politique de radiodiffusion.

1 Chapitre 1

Le besoin de changement

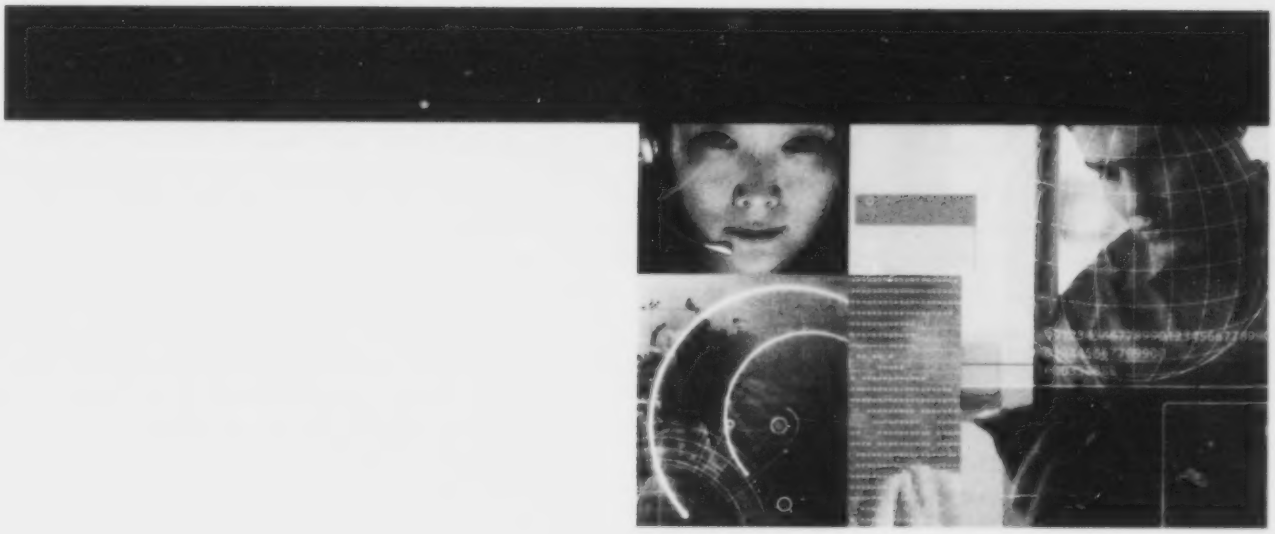


Table des matières

Une tradition de leadership 1-3
Leadership de l'industrie 1-4
Évolution de la politique et de la réglementation 1-8
Où en sommes-nous aujourd'hui? 1-12
L'industrie canadienne des télécommunications : un leadership menacé 1-14
La politique et la réglementation accusent du retard 1-24
Retrouver le leadership 1-26
Transformation de l'industrie des télécommunications 1-27
Transformation de la politique de télécommunication 1-36

Une tradition de leadership

Le Canada jouit d'une longue tradition de leadership dans le domaine des télécommunications. Il a été un innovateur mondial depuis les premiers jours des télécommunications avec l'invention du télégraphe, il y a un siècle et demi. Depuis, les cadres de politique et de réglementation du pays ont appuyé la croissance d'une industrie de calibre mondial qui a invariablement fourni des produits et des services de haute qualité aux entreprises et aux consommateurs canadiens et ce, à des prix abordables.

Les télécommunications figurent parmi les grands modèles de réussite du Canada. Toutefois, pour maintenir cette tradition de leadership, les intervenants de l'industrie et du gouvernement qui forment le secteur des télécommunications doivent à présent relever des défis auxquels ils n'ont jamais fait face auparavant. Ces défis découlent d'innovations en matière de technologies, de produits et de services qui transforment les télécommunications à l'échelle mondiale. Ces innovations créent à la fois des opportunités et des menaces pour les acteurs établis et les nouveaux venus dans l'industrie des télécommunications, pour les industries et les institutions publiques qui dépendent des télécommunications, ainsi que pour les consommateurs et citoyens canadiens.

Dans sa déclaration budgétaire du 23 février 2005, le gouvernement du Canada a reconnu l'importance capitale des télécommunications pour l'avenir du Canada. Il a souligné le besoin d'un cadre de politique moderne pour régir le secteur, et particulièrement pour s'assurer que l'industrie des télécommunications continue d'appuyer la compétitivité à long terme du Canada.

Le 11 avril 2005, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a été nommé. Le Groupe d'étude a reçu pour mandat d'examiner le cadre actuel des télécommunications et de recommander un cadre de politique et de réglementation moderne des télécommunications qui assurerait que le Canada continue d'avoir une industrie des télécommunications solide, à même de soutenir sa compétitivité à l'échelle internationale et offrant des produits et services de calibre mondial à des prix abordables dans l'intérêt économique et social de tous les Canadiens.

Le présent chapitre décrit les principaux défis en matière de technologie et de marché qui, selon le Groupe d'étude, doivent être abordés dans le cadre d'une politique moderne des télécommunications.

- Les chapitres 2 à 6 dégagent les changements qu'il faut apporter aux cadres de politique et de réglementation des télécommunications du Canada pour s'assurer que l'industrie canadienne des télécommunications demeure un chef de file mondial.
- Les chapitres 7 et 8 discutent des mesures nécessaires pour permettre aux Canadiens d'accéder aux technologies de l'information et des communications (TIC) et d'en faire une utilisation plus efficace afin d'accroître la productivité et d'améliorer la prestation des services publics.

- Le chapitre 9 propose des réformes en vue d'améliorer l'efficience et l'efficacité d'élaboration de politique gouvernementale des institutions de réglementation.
- Le chapitre 10 indique des moyens de mettre en œuvre rapidement et efficacement les nouvelles politiques de télécommunication et des TIC recommandées par le Groupe d'étude.

Toutefois, avant de considérer l'avenir il serait utile de rappeler comment le Canada est devenu un chef de file mondial dans le domaine des télécommunications. Pour que le pays puisse maintenir sa position à l'avenir, il faut comprendre les origines de la réussite canadienne antérieure.

Leadership de l'industrie

L'industrie canadienne des télécommunications constitue l'un des secteurs industriels les plus importants du Canada.

Le secteur des services de télécommunications est la plus grande composante de l'industrie canadienne des TIC (voir l'encadré). Il est à l'origine de près de la moitié du produit intérieur brut (PIB) total de l'industrie. Cependant, la taille ne suffit pas, à elle seule, pour mesurer l'importance du secteur des services de télécommunications. Celui-ci offre une infrastructure fondamentale aux entreprises privées et aux services publics qui utilisent des TIC pour concevoir, mettre au point et distribuer leurs produits, pour servir leurs clients et pour exercer leurs activités.

L'importance des services de télécommunications

En plus de ses effets habilitants sur l'économie dans son ensemble, l'industrie canadienne des services de télécommunications est un important secteur industriel en soi, qui contribue largement au PIB et à l'emploi.

- L'industrie des services de communications, qui comprend les services de télécommunications et de radiodiffusion, représente 2,6 % du PIB du Canada et 2,9 % des dépenses en immobilisations.
- Les revenus du marché des télécommunications du Canada se sont chiffrés à 32,9 milliards de dollars en 2003, hissant le Canada au 8e rang parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à ce chapitre.
- En 2004, l'industrie des services de télécommunications comptait 114 346 employés, alors que l'industrie de la radiodiffusion en avait 16 580.

Source : Données tirées d'Industrie Canada, *Services de télécommunications au Canada : Un aperçu de l'industrie* (**http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/fr/sf05637f.html**); Statistique Canada, base de données sur les statistiques annuelles de télécommunications; et OCDE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2005*.

La plus grande incidence des télécommunications dans une économie moderne fondée sur le savoir vient de son rôle d'élément habilitant de l'efficience, de la productivité et de l'innovation, et ce, dans tous les secteurs industriels et services publics et dans toutes les formes d'activité économique et sociale. Voilà pourquoi une industrie de télécommunications de calibre mondial s'avère essentielle pour améliorer la compétitivité du Canada dans les marchés mondiaux, ainsi que pour créer une prospérité économique et améliorer le bien-être et la qualité de vie des Canadiens partout au pays.

Les télécommunications ont représenté l'un des principaux secteurs des réalisations technologiques au Canada. Plusieurs grandes « premières mondiales » dans le domaine des télécommunications ont eu lieu au Canada, à partir des premiers jours des services de téléphonie et des radiocommunications jusqu'à l'arrivée des technologies de la commutation numérique, du satellite et de la fibre optique.

L'innovation technologique n'est qu'une des sources du succès de l'industrie des télécommunications. Celle-ci doit également être un chef de file dans le déploiement des réseaux basés sur ces nouvelles technologies. De plus, elle doit utiliser ces réseaux pour offrir des produits et services de haute qualité qui répondent aux demandes des consommateurs et qui génèrent des flux de revenus attirant et récompensant les investisseurs. Le test ultime du leadership en télécommunications est le succès sur le marché des télécommunications.

De nos jours, comme le montrent les exemples suivants, le Canada est un chef de file mondial dans le déploiement de nombreux types de réseaux et de services de télécommunications, et les entreprises et consommateurs canadiens jouissent d'un accès à des services de haute qualité et ce, à des prix abordables.

Téléphonie locale

Les services téléphoniques de base sont omniprésents au Canada. Près de 99 p. 100 des ménages canadiens sont abonnés à un service filaire ou sans fil, et environ 96 p. 100 des ménages canadiens étaient abonnés au service téléphonique fixe résidentiel en décembre 2004[1]. La performance du Canada dans ce segment de marché se situe très bien à l'échelle internationale. En 2004, le Canada s'est classé au 7e rang parmi les pays membres de l'OCDE et au 2e rang parmi les pays du G7, derrière l'Allemagne, au chapitre du pourcentage d'abonnés à une ligne d'accès filaire par 100 habitants[2].

---

1 Voir les rapports de contrôle de l'abordabilité déposés par les grandes entreprises de télécommunications titulaires auprès du CRTC, 30 juin 2005. Affiché à **www.crtc.gc.ca/partvii/frn/2004/8665/a53_200403345.htm**.

2 Source : Site Web de l'Union internationale des télécommunications (UIT), affiché (en anglais) à **www.itu.int/ITU-D/ict/statistics**. Une ligne d'accès filaire est une ligne téléphonique qui relie le matériel terminal d'un abonné au réseau public commuté et qui a une porte d'accès réservée dans l'équipement pour central téléphonique.

Les services téléphoniques du Canada affichent également des prix relativement peu élevés. D'après une étude menée par l'OCDE en août 2004 sur les prix des services téléphoniques, le Canada se classait au 3e rang parmi les pays membres de l'OCDE au chapitre des plus bas prix pour les usagers résidentiels et au 4e rang pour les usagers commerciaux, selon une comparaison portant sur un panier composite de services téléphoniques et de frais[3].

Câblodistribution

L'industrie canadienne de la câblodistribution est un chef de file mondial dans le déploiement des réseaux de câblodistribution, dont la plupart sont maintenant convertis en une infrastructure à large bande entièrement numérique. À l'heure actuelle, plus de 11,1 millions de résidences canadiennes – soit 93,5 p. 100 des résidences desservies par le câble – ont accès à Internet par câble haute vitesse, et ce service compte plus de 2,8 millions d'abonnés[4]. Grâce à une infrastructure de pointe et à une grande couverture, le Canada se classe au premier rang des pays membres de l'OCDE en ce qui concerne la pénétration d'Internet par câble[5].

Réseaux numériques

Le Canada est également un chef de file dans le déploiement de réseaux filaires numériques. En 1993, le Canada avait numérisé 85 p. 100 de ses lignes d'accès (le 4e pourcentage le plus élevé dans l'OCDE à cette époque) pour atteindre une numérisation intégrale en 1998.

Internet haute vitesse

En raison de la concurrence féroce entre les industries des télécommunications et de la câblodistribution, le Canada est également un chef de file mondial dans le déploiement du service Internet à large bande. En 1996, le Canada fut le premier pays à déployer la technologie de ligne d'accès numérique (LAN) pour l'accès Internet à large bande et parmi les premiers à utiliser le modem câble pour l'accès Internet à haute vitesse[6]. Les réseaux à large bande du Canada sont largement accessibles dans les régions les plus peuplées; les taux de pénétration sont relativement élevés et continuent d'augmenter dans les régions rurales et éloignées, grâce à des initiatives privées et publiques.

---

3 OCDE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2005* (août 2005). Le panier composite comprend les appels internationaux et les appels aux réseaux mobiles.

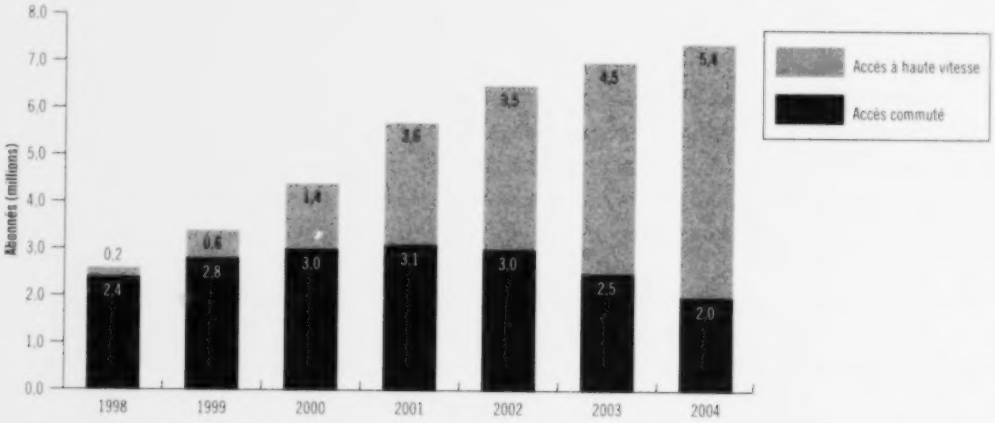
4 Statistique Canada, *Radiodiffusion et télécommunications*, numéro au catalogue 56-001-XIF, octobre 2005.

5 OCDE, « Broadband subscribers per 100 inhabitants, by technology », juin 2005. Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/document/16/0,2340,fr_2649_34225_35526608_1_1_1_1,00.html**.

6 OCDE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2005* (août 2005), tableau 4.12, et OCDE, octobre 2001 et novembre 2003.

Le nombre d'abonnés au service Internet de détail au Canada, y compris les clients du service commuté et haute vitesse, atteignait plus de 7,4 millions en 2004, soit 59 p. 100 des ménages. L'accès à haute vitesse par LAN ou modem câble, également connu sous le nom de « large bande », est désormais le principal moyen d'accéder au service Internet au Canada. En 2004, quelque 73 p. 100 des abonnés utilisaient l'une de ces deux technologies – une hausse par rapport à 17 p. 100 en 1999[7]. La figure 1-1 illustre la croissance dans le marché d'accès Internet résidentiel et le remplacement des technologies d'accès à basse vitesse par les technologies d'accès à haute vitesse.

Figure 1-1. Abonnés résidentiels à Internet



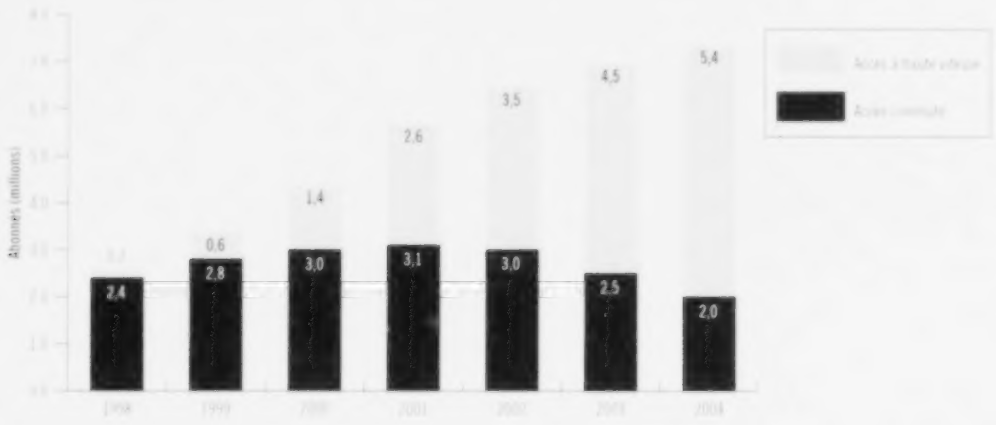
Source : CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*, Ottawa, diverses années.

Au chapitre du prix et de la vitesse, les services à large bande du Canada se comparent bien avec les services offerts dans bien d'autres pays. La figure 1-2 compare le prix relatif (en $US) et la vitesse pour le service LAN dans un certain nombre de pays en novembre 2004. Les comparaisons reposent sur des offres de fournisseurs du service LAN sélectionnés dans les pays respectifs.

7 CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*, Ottawa, diverses années; rapport de 2005 affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.pdf**.

Le nombre d'abonnés au service Internet de détail au Canada, y compris les clients du service commuté et haute vitesse, atteignait plus de 7,4 millions en 2004, soit 59 p. 100 des ménages. L'accès à haute vitesse par LAN ou modem câble, également connu sous le nom de « large bande », est désormais le principal moyen d'accéder au service Internet au Canada. En 2004, quelque 73 p. 100 des abonnés utilisaient l'une de ces deux technologies – une hausse par rapport à 17 p. 100 en 1999[1]. La figure 1-1 illustre la croissance dans le marché d'accès Internet résidentiel et le remplacement des technologies d'accès à basse vitesse par les technologies d'accès à haute vitesse.

Figure 1-1. Abonnés résidentiels à Internet

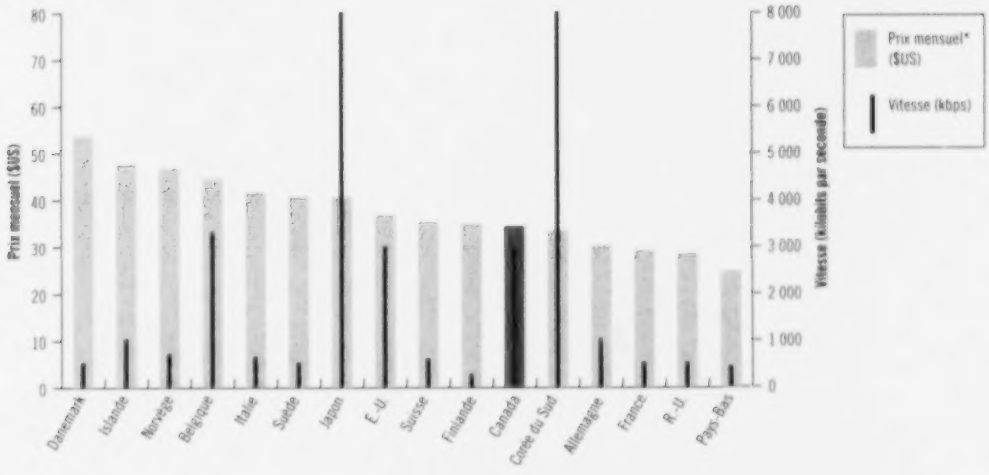


Source : CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*, Ottawa, diverses années.

Au chapitre du prix et de la vitesse, les services à large bande du Canada se comparent bien avec les services offerts dans bien d'autres pays. La figure 1-2 compare le prix relatif (en $US) et la vitesse pour le service LAN dans un certain nombre de pays en novembre 2004. Les comparaisons reposent sur des offres de fournisseurs du service LAN sélectionnés dans les pays respectifs.

[1] CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*, Ottawa, diverses années, rapport de 2005 affiché à www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.pdf

Figure 1-2. Comparaison du prix et de la vitesse des services LAN, pays sélectionnés de l'OCDE, novembre 2004



* Comprend les taxes.

Source : Données basées sur OCDE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2005* (août 2005), tableau 6.16.

Évolution de la politique et de la réglementation

Pendant la plus grande partie de son histoire, l'industrie des télécommunications a été réglementée. Malgré la déréglementation accrue qui a eu lieu au Canada et dans d'autres pays durant les dernières années, certains éléments clés de l'industrie restent assujettis à un cadre de réglementation exhaustif qui s'applique spécifiquement au secteur des télécommunications. Cela signifie que la performance de l'industrie des télécommunications est fortement influencée par les lois, les politiques et les règlements qui régissent l'industrie des télécommunications, ainsi que par les produits et services conçus et déployés par différentes entreprises.

Au cours du dernier siècle et demi, le cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada a évolué parallèlement à l'industrie, en commençant par l'adoption de la première *Loi sur les télégraphes* en 1852. L'invention du téléphone par Alexander Graham Bell a été suivi de très nombreux investissements dans de nouveaux systèmes locaux de téléphone, par la Compagnie de Téléphone Bell du Canada ainsi que par des douzaines d'autres investisseurs et gouvernements. À la suite d'une période initiale de croissance à peine réglementée qui a vu des fournisseurs de services de télégraphe et de téléphone concurrentiels s'établir à l'échelle locale, provinciale et nationale, il y a eu trois grandes étapes dans l'histoire de la politique et de la réglementation canadiennes des télécommunications[8].

[8] Voir Peter Grant, *Canadian Communications Law and Policy, Vol. 1*. Toronto, Law Society of Upper Canada, 1988, pour une histoire de l'évolution de la politique et de la réglementation des télécommunications au Canada. Voir également Robert E. Babe, *Telecommunications in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Réglementation des services publics de téléphone (1906-1969)

La *Loi spéciale* adoptée par le Parlement en 1880 avait accordé à Bell Canada une charte pour fournir le service téléphonique dans l'ensemble du pays, mais la société a décidé de concentrer ses investissements en Ontario et au Québec. Dans les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique, des entreprises privées ont reçu une charte pour fournir ces services. Au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, ce sont les gouvernements provinciaux qui ont assumé cette responsabilité, après avoir acheté les réseaux régionaux de Bell Canada. De plus, des entreprises indépendantes de petite envergure ou appartenant à une municipalité ont continué de fournir des services en vertu de la réglementation provinciale dans bon nombre de régions du pays.

À la suite de la croissance désordonnée de l'industrie des télécommunications vers la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle, les compétences de cette industrie ont été réparties entre le gouvernement fédéral, qui réglementait par exemple Bell Canada en Ontario et au Québec ainsi que la Telephone Company en Colombie-Britannique, et les provinces qui réglementaient les fournisseurs de services de télécommunications provinciaux, indépendants et municipaux. En Saskatchewan, la compagnie de téléphone appartenait à la province et a été, durant la plus grande partie de son histoire, exploitée en tant que service public non réglementé; c'est le cabinet provincial qui en approuvait les prix et les grands investissements.

Malgré ces divisions de compétences, une approche similaire a été adoptée au chapitre de la politique de télécommunication. Qu'elles soient privées ou publiques, les entreprises de télécommunications étaient réglementées selon des principes généraux qui s'appliquaient non seulement aux télécommunications mais aussi à d'autres types de transporteurs publics comme les chemins de fer, ainsi qu'à d'autres formes de services publics.

Dans le cas du gouvernement fédéral, l'industrie des télécommunications était réglementée par la Commission canadienne des transports et ses prédécesseurs en vertu des articles de la *Loi sur les chemins de fer* de 1906, qui exigeaient que les entreprises de télécommunications offrent un service à des tarifs justes et raisonnables, et qui interdisaient toute discrimination injuste. En outre, à l'instar d'un modèle conçu aux États-Unis au début du XX^{e} siècle, les compagnies de services téléphoniques avaient convenu implicitement de fournir un service à coût abordable aux consommateurs et de le rendre disponible sur l'ensemble de leur territoire, et en échange se voyaient accorder un monopole. Les tarifs et les taux de rendement des entreprises privées de services téléphoniques étaient réglementés conformément à ces principes. Au fil du temps, des approches similaires ont été appliquées aux entreprises de télécommunications de propriété provinciale qui étaient largement réglementées par des régies de services publics provinciales.

Répondre à la croissance des services d'information (1969-1993)

Vers la fin des années 1960, les décideurs canadiens ont vu clairement que les télécommunications avaient le potentiel de devenir plus qu'un « bon vieux service téléphonique ». Au cours des deux décennies précédentes, les tendances économiques et sociales avaient créé une plus forte demande pour les services de télécommunications à la fois dans les marchés commercial et résidentiel. La télédiffusion avait transformé la culture populaire et commençait à avoir une grande incidence sur les pratiques d'affaires et la vie sociale. Qui plus est, les ordinateurs centraux devenaient davantage monnaie courante dans les grandes entreprises, les ministères et les universités, et ils commençaient à être reliés par des réseaux de transmission de données.

Conscient de l'importance croissante des télécommunications et de l'expansion de leur portée, le gouvernement fédéral a établi le ministère des Communications en 1969. Parmi les responsabilités de ce ministère, mentionnons la politique en matière de télécommunications et de radiodiffusion; la politique et la réglementation en matière de radiocommunication; les programmes visant l'expansion du service de télécommunications et de radiodiffusion dans les régions éloignées; la recherche-développement; et l'approvisionnement de services de télécommunications pour le gouvernement fédéral. En 1980, à la lumière de la convergence entre les divers médias de communications, la responsabilité des programmes fédéraux d'arts et de culture a été ajoutée au mandat du ministère des Communications.

La convergence a aussi mené à la décision d'établir en 1976 un organisme de réglementation responsable à la fois de la radiodiffusion et des télécommunications, alors que la réglementation des télécommunications a été ajoutée au mandat de radiodiffusion du Conseil de la radio-télévision canadienne, appelé maintenant Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

Croissance des marchés concurrentiels (de 1993 jusqu'à maintenant)

L'ère actuelle de la politique canadienne de télécommunication a été marquée par deux grands événements : la conclusion par la Cour suprême que le gouvernement fédéral avait compétence unique sur les entreprises de télécommunications dans l'ensemble du pays[9]; et l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) en 1993.

La Loi de 1993 n'a pas mis en vigueur un nouveau cadre de réglementation exhaustif. Plusieurs des dispositions réglementaires clés de la Loi s'appuyaient sur les deux lois précédentes, la *Loi sur les chemins de fer*[10] et la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*[11]. Notamment, la nouvelle Loi continue d'appliquer, sous réserve de quelques modifications, les normes traditionnelles régissant l'approbation des tarifs et des modalités de service des entreprises de télécommunications, soit que les tarifs soient « justes et raisonnables » et qu'il n'y ait pas de « discrimination injuste » à l'égard de l'imposition de tarifs et de la prestation du service[12].

---

9 Voir *Alberta Government Telephones c. (Canada) Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* [1989] 2 R.C.S. 225, et *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)* [1994] 1 R.C.S. 878.

10 *Loi sur les chemins de fer*, abrogée, 1996, c. 10, art. 185.

11 *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, abrogée, 1993, c. 38, art. 130.

12 Voir les paragraphes 27(1) et (2) de la *Loi sur les télécommunications*. Affiché à **http://laws.justice.gc.ca/fr/T-3.4/index.html**.

Toutefois, la Loi de 1993 a été importante à bien des égards. Elle a établi, pour la première fois, une série d'objectifs nationaux à l'égard de la politique de télécommunication. Elle a aussi ouvert la voie à la déréglementation progressive de l'industrie des télécommunications à mesure que la concurrence voyait le jour. Elle a conféré au CRTC le pouvoir de s'abstenir de réglementer les marchés qui étaient devenus suffisamment concurrentiels pour protéger les intérêts des consommateurs. Elle a intégré à la loi, pour la première fois, une politique de 1987 limitant la propriété étrangère des entreprises de télécommunications dotées d'installations, mais n'a placé aucune restriction sur la propriété des revendeurs.

Le CRTC a utilisé les pouvoirs conférés par la *Loi sur les télécommunications* pour introduire un nouveau cadre de réglementation exhaustif[13]. Ce cadre était conçu pour accroître la concurrence et réduire le nombre de services assujettis à la réglementation, tout en veillant à ce que les Canadiens qui vivent dans les régions rurales et éloignées du pays continuent d'avoir accès à des services abordables.

En vertu de la *Loi sur les télécommunications*, le gouverneur en conseil (en fait, le Cabinet fédéral) a reçu le pouvoir d'émettre des directives en matière de politique au CRTC. Toutefois, les gouvernements successifs ont privilégié une approche non interventionniste face à la politique de réglementation. Ils ont laissé le CRTC utiliser les vastes pouvoirs et la discrétion accordés par la Loi pour réglementer la transformation de l'industrie canadienne des télécommunications, une industrie caractérisée par des services publics monopolistiques, en une industrie concurrentielle dynamique. Les politiques du gouvernement fédéral ont visé à accroître la « connectivité » en matière de télécommunications chez les Canadiens et à promouvoir l'adoption des TIC dans l'ensemble de l'économie et du gouvernement. Ces politiques incluent les divers composantes de l'initiative de l'Autoroute de l'information et du programme Un Canada branché, ainsi que la stratégie en matière de commerce électronique, l'initiative Gouvernement en direct et le Groupe de travail sur le pourriel[14].

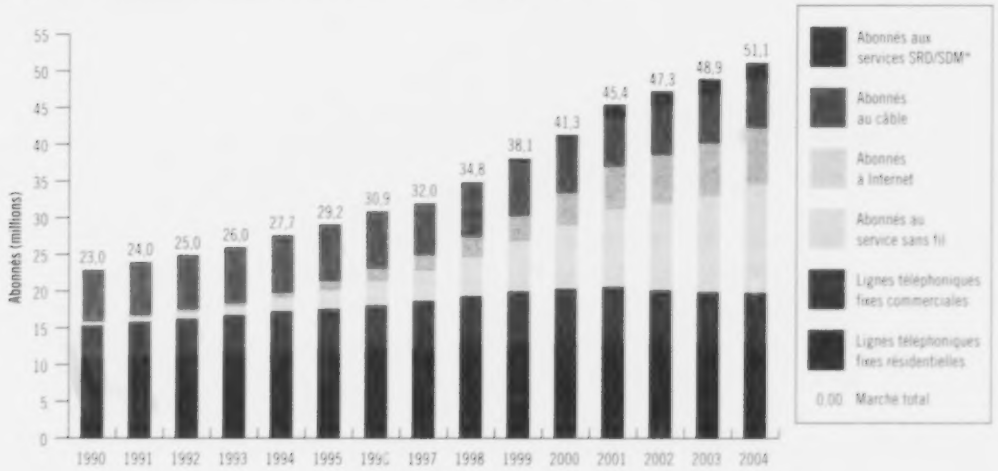
Comme l'illustre la figure 1-3, l'ancien cadre de politique et de réglementation du Canada a réussi à appuyer la modernisation de l'industrie canadienne des télécommunications. Il a permis à l'industrie de continuer à fournir un accès universel à des services de télécommunications traditionnels de haute qualité et à prix abordables. En même temps, il a favorisé la croissance de services nouveaux comme les télécommunications sans fil, l'accès à Internet et les services de radiodiffusion directe (SRD) par satellite.

---

13 *Examen du cadre de réglementation*, Décision Télécom 94-19, 16 septembre 1994. Affiché à **www.crtc.gc.ca/archive/FRN/Decisions/1994/DT94-19.HTM**.

14 Voir Industrie Canada, Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Contact, Communauté, Contenu : Le défi de l'autoroute de l'information*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, septembre 1995; Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Préparer le Canada au monde numérique : Rapport final du comité consultatif sur l'autoroute de l'information*, Ottawa, Industrie Canada, septembre 1997, affiché (en anglais) à **www.iigr.ca/pdf/documents/768_Preparing_Canada_for_a_D.pdf**; Groupe de travail national sur les services à large bande, *Le nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande*, Ottawa, Industrie Canada, juin 2001, affiché à **http://broadband.gc.ca/pub/program/NBTF/index.html?iin.lang=fr**; Groupe conseil sur le gouvernement en direct, *Se brancher sur les Canadiennes et les Canadiens : à la poursuite de la transformation des services*, Ottawa, gouvernement du Canada, décembre 2003, affiché à **www.gol-ged.gc.ca/pnl-grp/reports/final/final00_f.asp**; *Le défi du changement : Bâtir l'économie du XXIe siècle*, document d'information pour la conférence *Du commerce électronique à la cyber-économie : Stratégies pour le XXIe siècle*, Ottawa, 27-28 septembre 2004, affiché à **www.e-economy.ca/epic/internet/inec2ee-ceace.nsf/vwapj/le_defi_du_changement.pdf/$FILE/le_defi_du_changement.pdf**; et Groupe de travail sur le pourriel, *Freinons le pourriel : Créer un Internet plus fort et plus sécuritaire*, Ottawa, Industrie Canada, mai 2005, p. 1. Affiché à **http://e-com.ic.gc.ca/epic/internet/inecic-ceac.nsf/fr/h_gv00317f.html**.

Figure 1-3. Abonnés aux services de communications, 1990-2004



* SRD = Services de radiodiffusion directe. SDM = systèmes de distribution multipoint.

Sources : Compilations du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, basées sur l'Enquête trimestrielle sur les fournisseurs de services de télécommunications de Statistique Canada, numéro au catalogue 56-002-XIB, sur *Relevés statistiques et financiers de la distribution de radiodiffusion* du CRTC, diverses années, et sur des rapports annuels choisis des entreprises.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

La performance du secteur canadien des télécommunications se classe dans les premiers rangs, sinon au premier, dans la plupart des grands marchés de services de télécommunications traditionnels. Toutefois, le rythme du changement dans le secteur des télécommunications s'accélère à l'échelle mondiale. Le changement est propulsé par de nouvelles technologies, la demande croissante des consommateurs et des entreprises pour de nouveaux produits et services, et de nouvelles approches en matière de politique et de réglementation. Dans l'environnement des télécommunications d'aujourd'hui qui évolue à un rythme effréné, beaucoup de pays comblent leur retard par rapport au Canada – et certains ont même commencé à le surpasser. Dans un monde qui évolue rapidement, le Groupe d'étude est d'avis qu'il ne sert pas à grand-chose de regarder en arrière et de se réjouir des performances antérieures.

Analyse comparative de la performance du Canada

Marché des télécommunications

- En 2003, le marché des télécommunications du Canada, mesuré selon le revenu, figurait au 8e rang parmi les pays membres de l'OCDE. Le Canada se classait 12e en termes de population, 18e en termes de revenu par habitant, 12e en termes de revenu par abonné et 23e en termes de revenu en pourcentage du PIB.
- La plus grande entreprise de télécommunications du Canada, Bell Canada, s'est classée au 13e rang des plus grandes entreprises de télécommunications dans l'OCDE, représentant 1,44 % du revenu total des télécommunications au sein de l'OCDE.

Service filaire

- Le Canada a atteint une couverture de 99,5 % et une pénétration de 96 % du service téléphonique filaire, tel que mesuré selon les ménages (un léger recul par rapport à 98 %, en 1999, surtout à cause de son remplacement par le service sans fil).
- Le Canada se classe au 7e rang dans l'OCDE et au 2e rang parmi les pays du G7 en ce qui concerne les abonnés d'une ligne principale par 100 habitants.
- Le Canada se classe aux 3e et 4e rangs dans l'OCDE en ce qui concerne la tarification pour les usagers résidentiels et commerciaux, respectivement.
- En 1993, le Canada avait numérisé 85 % de ses lignes d'accès et était le 4e pays de l'OCDE à atteindre ce niveau.

Réseaux de câblodistribution et LAN

- Le Canada était le deuxième pays à déployer la technologie du modem câble en 1996.
- Le Canada était le premier pays à déployer la technologie LAN en 1997.
- Le Canada se classe au premier rang dans l'OCDE en ce qui concerne la pénétration du service Internet par câble (juin 2005); 93,5 % des résidences canadiennes desservies par le câble ont un accès à Internet par câble haute vitesse.

Disponibilité et utilisation des services à large bande

- Jusqu'en 2003, le Canada se classait au 2e rang au chapitre de la pénétration des services à large bande, ou du nombre d'abonnés aux services à large bande par 100 habitants. En juin 2005, le Canada se classait 6e.
- Le Canada se classe 6e au sein de l'OCDE en matière de prix les plus bas pour les services à large bande offerts.

Sans fil

- La couverture du service sans fil représente 97,7 % de la population canadienne.
- Pour ce qui est de la pénétration du service sans fil, le Canada se classe avant-dernier dans l'OCDE, soit moins de 50 abonnés par 100 habitants.
- Dans la tarification des services sans fil, le Canada se classe 10e parmi les pays membres de l'OCDE pour le faible usage, 7e pour l'usage moyen et 13e pour l'usage élevé.

Remarque : À moins d'indication contraire, toutes les données sont en date du milieu ou de la fin de 2004.

L'industrie canadienne des télécommunications : un leadership menacé

Durant ses travaux, le Groupe d'étude est devenu préoccupé par le fait que la performance du secteur des télécommunications n'a pas suivi le rythme de ses réussites précédentes. Notamment, le Canada n'est pas resté à la fine pointe du développement et du déploiement dans deux domaines clés en plein essor du secteur des télécommunications – les services à large bande et le sans-fil. Le pays a certes réalisé des progrès dans ces deux domaines, mais il n'avance pas aussi rapidement que certains autres pays. S'il n'améliore pas sa performance dans l'offre des services à large bande et sans fil de pointe, le Canada risque d'accuser un recul par rapport à d'autres pays sur le plan des infrastructures. Celles-ci permettent de fournir les avantages économiques et sociaux nécessaires pour améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie canadienne, d'améliorer la qualité et l'efficience du gouvernement et des services publics, et de bâtir une société plus inclusive. Selon le Groupe d'étude, le Canada ne peut se permettre de s'asseoir sur ses lauriers.

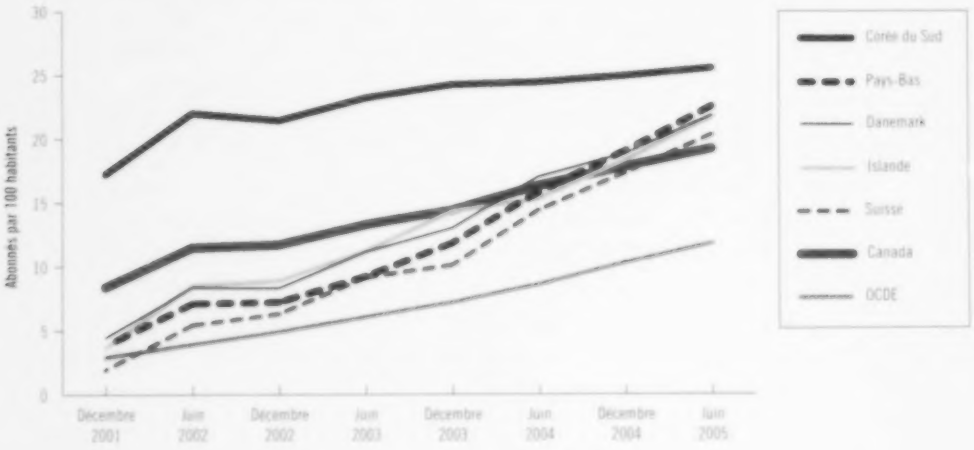
Les services à large bande : le Canada perd du terrain

Le Canada est un chef de file mondial dans la disponibilité et l'utilisation des services à large bande. En juin 2005, il se classait encore au 6e rang parmi les pays membres de l'OCDE pour ce qui est de la pénétration des services à large bande par 100 habitants[15]. Le Canada occupait toutefois le second rang il y a seulement deux ans; sa position commence à se détériorer à mesure que d'autres pays adoptent des stratégies dynamiques pour déployer l'accès à large bande à des vitesses de plus en plus rapides. Le taux de croissance de la pénétration des services à large bande au Canada a été surpassé par celui de pays concurrents (figure 1-4), à mesure que ceux-ci ont commencé à déployer la fibre optique et d'autres technologies et services d'accès de pointe à des tarifs très abordables. Il est vrai que certains des pays qui ont surpassé la Canada offrent un meilleur environnement pour le déploiement de la large bande en raison de leur taille, de leur géographie et de leur densité de population. Néanmoins, le Groupe d'étude considère qu'il est inquiétant de perdre du terrain dans ce domaine en raison des retombées économiques et des avantages sociaux que peut engendrer l'utilisation massive des services de télécommunications à large bande.

---

15 Voir OCDE, « Broadband Statistics », juin 2005. Affiché (en anglais) à www.oecd.org/document/16/0,2340,en_2649_34225_35526608_1_1_1_1,00.html.

Figure 1-4. Pénétration des services à large bande, six premiers pays de l'OCDE, 2001-2005



Source : Données basées sur le document de l'OCDE, *Perspectives des communications*, diverses années.

En plus de perdre du terrain au chapitre de la pénétration des services à large bande, le Canada accuse un retard par rapport à d'autres pays, dont le Japon, la Corée du Sud et les États-Unis, dans le déploiement de la technologie de services à large bande sur fibre optique. Au Japon, des fournisseurs de services de télécommunications comme NTT et USEN Broad Networks offrent depuis 2001 des services d'accès Internet ultra rapide (fibre optique jusqu'au domicile, ou FTTH), avec des vitesses allant jusqu'à 100 Mbps. D'autres fournisseurs, tels que KDDI, offrent des services FTTH depuis 2003. Dès le milieu de 2004, l'accès à large bande ultra rapide était déjà offert à 80 p. 100 des citoyens du Japon grâce à une combinaison des technologies FTTH et FTTN (fibre optique jusqu'au nœud). En septembre 2005, le Japon comptait 2,8 millions d'abonnés branchés aux services FTTH[16]. En Corée du Sud, les premières infrastructures FTTH ont vu le jour en 2001 et, en 2004, 85 p. 100 des ménages de ce pays avaient accès aux services FTTH. On s'attend à ce qu'en 2007, tous les ménages sud-coréens soient en mesure d'accéder à la large bande 100-1000 Mbps[17]. Le fournisseur titulaire des services de télécommunications, Korea Telecom, a lancé son service commercial FTTH en 2005, offrant des vitesses de transmission des données en amont et en aval jusqu'à concurrence de 100 Mbps[18].

16 Thomas Bleha, « Down to the Wire », *Affaires étrangères*, nº 84 (mai-juin 2005); et Steven Ross, « Fibre Systems Triple in a Year », *Broadband Properties* (novembre 2005), affiché (en anglais) à www.broadbandproperties.com/2005issues/nov05issues/Fiber%20Systems%20Triple,%20Steven%20Ross.pdf.

17 Roxanne B. Batson, *FTTH Content Business Case Study and the FTTH Industry in Korea*, WSN TV 75, Inc., 2004, affiché (en anglais) à www.ftthcouncil.org/documents/860825.pdf.

18 World Markets Research Centre, *World Markets Telecoms: South Korea*, 4 juillet 2005.

En Amérique du Nord, les systèmes FTTH desservaient 2,7 millions de foyers en septembre 2005, surtout aux États-Unis, qui comptaient plus de 320 000 clients branchés[19]. Aux États-Unis, les petites entreprises de services locaux titulaires (ESLT), les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) et les projets subventionnés par l'État ont été les premiers à déployer les services FTTH au niveau local, dont certains avant 2001. Certains des fournisseurs nationaux de services de télécommunications, comme Verizon et SBC, ont à présent commencé le déploiement à grande échelle de leurs réseaux de fibre optique. Verizon a entamé le déploiement de son réseau de fibre optique jusqu'au domicile (FTTP) en mai 2004, et a commencé à offrir un service à large bande à fibre optique en juillet 2004 et un service de télévision basé sur la fibre optique en octobre 2005 dans des marchés sélectionnés, avec une vitesse maximale actuelle de 30 Mbps en aval et de 5 Mbps en amont[20]. SBC prévoit terminer le déploiement de son réseau de fibre optique rejoignant 18 millions de clients vers le milieu de 2008, au moyen d'une combinaison des technologies FTTP et FTTN, avec des vitesses de téléchargement de 20 à 25 Mbps[21]. La société prévoit commencer à offrir des services sur son réseau de fibre optique au début de 2006, dans des marchés sélectionnés.

Au Canada en revanche, le déploiement du service FTTH en est toujours aux premières étapes, avec seulement un nombre très limité de collectivités résidentielles ayant accès aux réseaux de fibre optique. Par exemple, en février 2005, Aliant a annoncé qu'elle comptait réaliser le premier essai du service FTTH au Canada atlantique en 2005 (30 Mbps de largeur de bande)[22]. À la fin de 2005, Bell Canada a déployé le service FTTN dans 2 048 quartiers, desservant plus de 500 000 ménages, surtout dans les régions métropolitaines de Toronto et de Montréal. Bell prévoit offrir le service dans ces quartiers en 2006, avec des vitesses allant jusqu'à 12 Mbps. Bell prévoit également que le déploiement de services FTTH et FTTN permettra d'atteindre 85 p. 100 des ménages urbains dans le couloir Windsor–Québec d'ici 2008, avec des vitesses atteignant 26 Mbps[23].

---

19 Render Vanderslice & Associates, *FTTH/FTTP Update* (4 octobre 2005), affiché (en anglais) à **www.ftthcouncil.org/documents/732751.pdf** et Steven Ross, « Fibre Systems Triple in a Year ».

20 Verizon a annoncé des plans consistant à desservir trois millions de foyers au moyen de son système large bande à fibre optique, et un million de foyers par son service FiOS TV sur fibre optique d'ici la fin de 2005. De plus, Verizon prévoit desservir trois millions de foyers additionnels d'ici la fin de 2006. Sources : Communiqués de presse de Verizon, à partir du 19 mai 2004; Dennis Weller, économiste en chef, Verizon, présentation au Forum sur les politiques du Groupe d'étude, 24 octobre 2005; et Steven Ross, « Fibre Systems Triple in a Year ».

21 SBC prévoit procéder à une expansion de ses offres et des marchés desservis au milieu de 2006, voir le communiqué de presse de SBC, 3 novembre 2005. Affiché (en anglais) à **www.sbc.com/gen/press-room?pid=4800&cdvn=news&newsarticleid=21874**.

22 Communiqué de presse d'Aliant Inc., 7 février 2005, « Aliant launches Atlantic Canada's fastest broadband connection ». Affiché à **www.aliant.ca/francais/news/news2.asp?YYYY=2005&currentPage=11&Keyword=&BU1=&BU2=&BU3=&BU4=&BU5=&BU6=&BU7=&BU8=&FromDay=1&FromMonth=1&FromYear=2005&ToDay=31&ToMonth=12&ToYear=2005&id=1167&frompage=news**.

23 Bell C[illegible]da, déclaration du VP, Planification de réseaux et Approvisionnement, 5 décembre 2005; BCE 2005, résultats de fin d'exercice et du quatrième trimestre, et présentation par Eugene Rotman, BCE Business Review Conference 2005, 15 décembre 2004.

Outre le déploiement des réseaux à fibre optique, certains pays convergent déjà leurs réseaux filaires et sans fil afin de fournir une connectivité « n'importe quand, n'importe où et par n'importe qui ».

En Corée du Sud, Korea Telecom a lancé un projet pilote intitulé Broadband convergence Network (BcN) en octobre 2005. Ce projet vise à fournir une connectivité à large bande sur une plateforme de protocole Internet (IP) modernisée, de façon transparente pour l'usager et ce, par le truchement de réseaux filaires et sans fil. L'entreprise espère avoir 24 millions d'usagers des services téléphoniques filaires sur le réseau BcN d'ici 2010[24].

Au Japon, la stratégie U-Japan (Ubiquitous Network Society), lancée en 2003, vise à faciliter la connectivité transparente à partir de n'importe quel emplacement et à mettre au point des applications qui utilisent l'omniprésence du réseau pour résoudre des questions sociales telles que les systèmes de soins infirmiers et de bien-être social, les systèmes de traçabilité alimentaire et les systèmes de sécurité résidentielle. La stratégie nationale ciblée du Japon en matière de TIC vise à appuyer des communications sécuritaires et transparentes entre personnes, de personne à machine, de machine à personne et entre machines, grâce à son réseau étendu de nouvelle génération. Le Japon prévoit concentrer ses efforts sur les réseaux sans fil au lieu des réseaux filaires et espère offrir l'accès Internet haute vitesse ou ultra rapide à tous ses citoyens d'ici 2010. Pour y arriver, le Japon facilitera l'accès au spectre et améliorera son infrastructure IP[25].

Au Canada, le déploiement des réseaux de la nouvelle génération se fait relativement lentement dans le domaine tant des réseaux filaires que sans fil. Le Groupe d'étude est d'avis que ce retard est susceptible d'influencer la compétitivité du Canada à l'échelle internationale. Un déploiement plus rapide d'une infrastructure de télécommunications de pointe permettrait au Canada de mettre à profit le potentiel des réseaux à haute vitesse afin d'améliorer la productivité et de favoriser la croissance économique grâce à la prestation de services de pointe. Le Groupe d'étude craint qu'en perdant sa position de chef de file dans le domaine de la large bande, le Canada rate une multitude d'avantages économiques et sociaux. Il se peut aussi qu'il perde les avantages du « premier arrivé » découlant du déploiement rapide de l'infrastructure de réseaux de pointe.

---

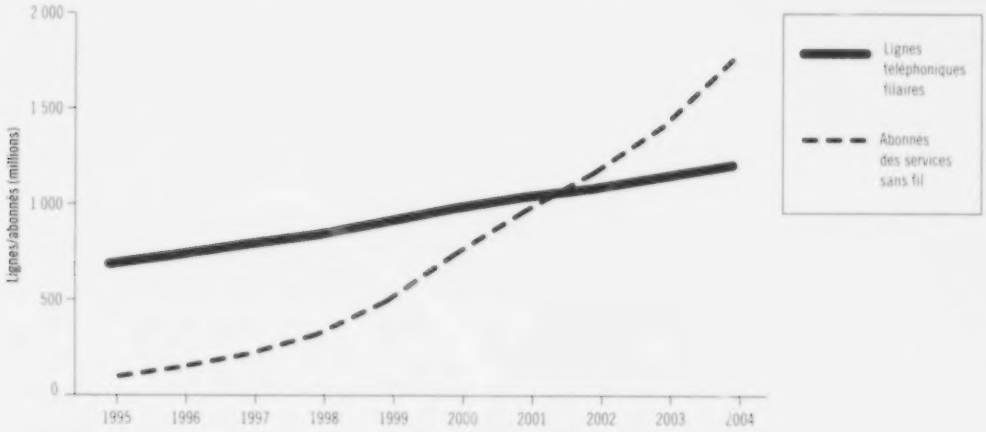
24 Communiqué de presse de Korea Telecom, 6 octobre 2005, affiché (en anglais) à **http://147.6.114.70/kthome/eng/press/press/press_kt_view.jsp?page=1&news_seq=69&actiontype=&sel_year=&sel_mon=&key_word=.**

25 Présentation par Takuo Imagawa, ministère des Affaires internes et des Communications, Japon, « Japan's Policy Initiatives Towards Ubiquitous Network Societies », 7 avril 2005. Affiché (en anglais) à **www.itu.int/osg/spu/ni/ubiquitous/Presentations/5_imagawa_japan.pdf**.

Les services sans fil : le Canada est-il vraiment dans le jeu?

Aux quatre coins du monde, on assiste à un virage des services filaires aux services sans fil. Durant les vingt dernières années, les services sans fil ont évolué d'une technologie marginale desservant un nombre relativement restreint de clients en une technologie courante déployée dans tous les principaux segments de marché, notamment la transmission de la voix et des données et la radiodiffusion. Aujourd'hui, il y a dans le monde beaucoup plus d'abonnés aux services sans fil qu'aux services filaires fixes (figure 1-5).

Figure 1-5. Abonnés des services filaires et des services sans fil mobiles à l'échelle mondiale, 1995-2004



Source : Base de données du site Web de l'Union internationale des télécommunications. Affiché (en anglais) à www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/

La hausse rapide de la pénétration des services sans fil a été propulsée par une combinaison de demandes du marché et d'offres technologiques.

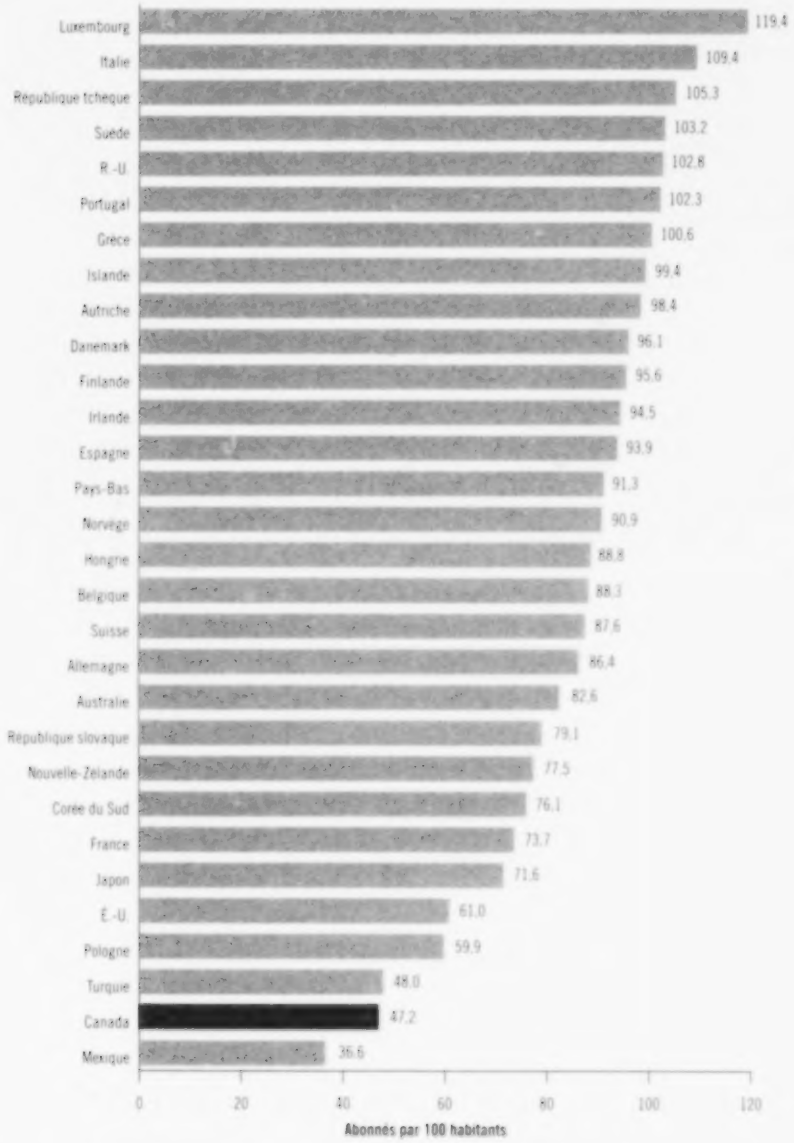
- Dans les pays qui ne disposaient pas de services de télécommunications universellement accessibles, abordables et de haute qualité – mais qui avaient reconnu la nécessité de tels services pour leur développement économique et social –, les services sans fil ont offert une possibilité d'atteindre ces objectifs en faisant un « grand bond technologique », c'est-à-dire en déployant les services plus rapidement, à un moindre coût et avec une plus grande souplesse que ce qui aurait été possible au moyen de la technologie filaire. Grâce aux services sans fil, des progrès non négligeables ont été réalisés en vue de combler le « fossé numérique » à l'échelle mondiale, particulièrement dans des pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil, la Russie et les économies de transition de l'Europe de l'Est et de l'Asie du Sud-Est.
- Dans les économies hautement industrialisées, les attributs « n'importe quand, n'importe où » de la technologie sans fil étaient initialement considérés comme des facteurs propices à la productivité en guise de compléments à la technologie filaire dans les secteurs privé et public. À mesure que la fonctionnalité de la technologie sans fil a augmenté, il est devenu de plus en plus apparent que les services sans fil présentaient non seulement le potentiel de remplacer les technologies filaires dans plusieurs segments de marché, mais encore de mieux correspondre aux besoins en matière de communications de nombreux consommateurs et entreprises.
- La croissance en flèche des marchés de services sans fil a amené les fabricants de matériel de télécommunications à concentrer leurs efforts de recherche-développement (R-D) sur le marché des services sans fil. Cela a entraîné une poussée de l'innovation dans les produits sans fil, ce qui a stimulé davantage la demande des utilisateurs pour des services sans fil.

De nos jours, les entreprises de télécommunications sans fil du Canada offrent une couverture à quelque 98 p. 100 de la population canadienne. Le pays compte environ 15 millions d'abonnés aux services sans fil, ce qui représente une pénétration de près de 50 p. 100[26]. Même si le Canada a fait un bon travail au chapitre de la croissance des services sans fil et de transmission des données par rapport aux services de télécommunications traditionnels, il n'en demeure pas moins que sa pénétration des services sans fil le classe à l'avant-dernier rang dans l'OCDE, comme l'illustre la figure 1-6. Comparativement à son principal partenaire commercial, à savoir les États-Unis, le Canada tire sérieusement de l'arrière, mais les deux pays accusent aussi un retard par rapport aux pays européens. La figure 1-7 montre que l'écart entre le Canada, les États-Unis et l'Europe au chapitre de la pénétration s'est élargi au fil des ans.

---

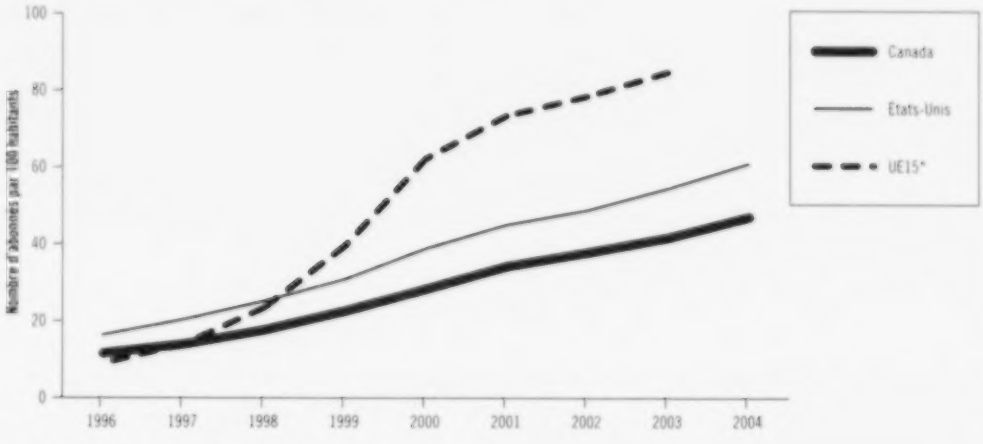
[26] CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada : Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, 31 octobre 2005, affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.pdf**; et CRTC, collecte de données sur l'industrie des télécommunications, 2004, affiché à **www.crtc.gc.ca/dcs/frn/2004/**.

Figure 1-6. Abonnés des services mobiles sans fil, par 100 habitants, pays membres de l'OCDE, 2004



Source : Site Web de l'UIT.

Figure 1-7. Pénétration des services sans fil mobiles, 1996-2004



*UE15 désigne les États membres de l'Union européenne avant 2004.

Sources : Données pour 1996-2003 tirées de l'OCDE, *Perspectives des communications de l'OCDE 2005*; données pour 2004 tirées du site Web de l'UIT.

Un certain nombre de facteurs sont souvent cités pour expliquer le niveau de pénétration nettement supérieur des services sans fil en Europe qu'en Amérique du Nord. Parmi ces facteurs, mentionnons :

- les différences historiques dans la qualité, la disponibilité et la tarification des services téléphoniques filaires dans ces deux parties du globe, qui auraient rendu les services sans fil plus attrayants aux yeux des consommateurs européens;
- les approches différentes en matière de tarification des services sans fil, qui ont probablement offert des incitatifs plus solides à leur abonnement en Europe;
- le leadership de l'Europe pour ce qui est de la mise au point et du déploiement des technologies sans fil de la deuxième et de la troisième générations, qui ont donné lieu à des produits et à des services supérieurs pour les consommateurs européens depuis un certain temps.

Selon le Groupe d'étude, il y a relativement peu à gagner à se concentrer sur les différences historiques entre la performance de l'industrie des services sans fil en Europe et en Amérique du Nord. Le comparateur le plus important pour le Canada sont les États-Unis, en raison de similitudes géographiques, démographiques et des marchés des télécommunications, auxquelles s'ajoute le fait que les États-Unis sont le principal partenaire commercial du Canada et son principal concurrent. De plus, les États-Unis et le Canada ont toujours adopté des approches comparables pour la tarification des services sans fil et se suivent de près dans le déploiement des nouveaux services et technologies. Néanmoins, un examen de la croissance des services sans fil aux États-Unis et au Canada révèle un écart persistant et croissant entre les deux pays au chapitre des tarifs.

En plus d'avoir une pénétration plus faible des services sans fil mobiles que les États-Unis, le Canada affiche une utilisation beaucoup plus basse de ces services. Selon les estimations de Merrill Lynch, l'utilisation canadienne représente environ 52 p. 100 de l'utilisation moyenne des États-Unis, mesurée en nombre de minutes d'utilisation par mois[27]. Le tableau 1-1 présente les estimations de Merrill Lynch pour le Canada, les États-Unis et un certain nombre d'autres pays industrialisés de l'OCDE. Bien que l'utilisation mensuelle canadienne par abonné semble se comparer favorablement à celle des autres pays ayant des niveaux de pénétration supérieurs, les pays européens et le Japon enregistrent une utilisation considérablement plus élevée des services de données que le Canada et les États-Unis. Ce phénomène ne se voit pas dans les statistiques sur les minutes d'utilisation, mais il apparaît dans la part moins élevée des données sans fil en pourcentage du revenu moyen par abonné (RMPA) au Canada et aux États-Unis. Même si la part des données au Canada et aux États-Unis en pourcentage du RMPA est similaire, le RMPA du Canada est considérablement inférieur à celui des États-Unis.

Tableau 1-1. Minutes d'utilisation des services sans fil et revenu moyen par abonné (RMPA), second trimestre de 2005

	Minutes d'utilisation (par mois)	RMPA ($US)	Part des données dans le RMPA (en %)
Canada	392	44	8
États-Unis	757	55	7
Royaume-Uni	148	42	21
France	223	47	14
Allemagne	73	31	17
Italie	124	35	15
Japon	149	62	25

Source : Merrill Lynch, *Global Wireless Matrix 2Q05* (décembre 2005). Avec autorisation de la société.

Le Canada accuse également un retard dans le déploiement de nombreux nouveaux services et fonctions sans fil mobiles. L'écart le plus important entre le Canada, les États-Unis et les autres pays concerne probablement la mise en œuvre de services de données haute vitesse de la troisième génération (3G). Le déploiement au Canada des systèmes sans fil 3G accuse un retard non seulement par rapport aux États-Unis (2004), où chaque grand exploitant se trouve aux dernières étapes de la construction et du marketing de ces services, mais aussi un retard considérable par rapport à l'Europe (2002), à la Corée du Sud (2002) et au Japon (2001). Comme on l'a déjà mentionné, les réseaux 3G au Japon et en Corée du Sud sont bien avancés

27 Merrill Lynch, *Global Wireless Matrix 2Q05* (décembre 2005). Avec autorisation de la société.

et ces pays ont presque atteint le point de convergence de leurs réseaux sans fil et à large bande au niveau national. Au Canada, il n'y a eu qu'un déploiement restreint des services 3G dans quelques grandes villes, et le Groupe d'étude fait observer qu'un spectre distinct n'a pas encore été alloué pour ces services.

De plus, le Canada accuse du retard quant au lancement de la transférabilité des numéros locaux sans fil[28]. Ce service a été offert dans plusieurs pays européens et asiatiques entre 1998 et 2000 (p. ex., Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède) et aux États-Unis en 2003. Au Canada, toutefois, l'industrie des services sans fil n'a annoncé que récemment son plan de mise en œuvre de la transférabilité des numéros, avec une disponibilité prescrite partout au pays prévue seulement en mars 2007 pour les entreprises de télécommunications nationales.

La tarification des services sans fil mobiles est plus élevée au Canada qu'aux États-Unis et dans les autres pays. En juillet 2005, le Seaboard Group a indiqué dans son rapport que la facture de l'usager moyen des services sans fil mobiles au Canada est de 60 p. 100 plus élevée que ce qu'elle aurait été pour un forfait américain, et de 19 p. 100 plus élevée qu'un forfait des entreprises de télécommunications européennes[29]. Ces différences de prix peuvent être attribuables au nombre relativement faible de fournisseurs de services mobiles au Canada. Aux États-Unis, 97 p. 100 des habitants vivent dans des régions dotées d'au moins trois fournisseurs de services mobiles, 87 p. 100 vivent dans des régions dotées d'au moins cinq exploitants de services sans fil mobiles et 41 p. 100 vivent dans des régions dotées d'au moins six fournisseurs[30]. Cette situation tranche nettement avec celle du Canada où, même si 94 p. 100 des Canadiens ont accès à au moins trois fournisseurs de services, le nombre maximal d'entreprises de télécommunications sans fil dans une région quelconque du pays est de trois fournisseurs[31].

Le plus petit nombre de fournisseurs de services mobiles au Canada – et le fait que les trois fournisseurs nationaux de services sans fil appartiennent à d'importants fournisseurs de services de télécommunications qui offrent aussi des services filaires[32] – peut signifier qu'il y a moins de concurrence réelle sur le marché canadien des services sans fil qu'aux États-Unis, d'où des prix plus élevés, une innovation réduite, une pénétration plus faible et des taux d'utilisation inférieurs.

---

28 La transférabilité des numéros locaux sans fil permet aux usagers des services sans fil mobiles de transférer les numéros de téléphone entre les fournisseurs de services sans fil et aussi entre les services fixe et sans fil.

29 Seaboard Group, *Lessons For Canada : Wireless Pricing – A Cross-National Survey: U.S. Canada, and Europe* (juillet 2005). Affiché (en anglais) à **www.seaboardgroup.com/main/index.php?option=content&task=view&id=290&Itemid=123**.

30 FCC, *Tenth Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions with Respect to Commercial Mobile Services* (30 septembre 2005). Affiché (en anglais) à **http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-173A1.pdf**.

31 CRTC, Collecte de données sur l'industrie des télécommunications, 2004. Affiché à **www.crtc.gc.ca/dcs/frn/2004/**. Remarque : Un nombre limité de grands centres ont des revendeurs et des ERMV (exploitants de réseaux mobiles virtuels), mais ces derniers ne sont pas tous indépendants des trois entreprises de télécommunications nationales.

32 Au Canada, Bell Mobilité est la propriété de BCE Inc., Rogers Sans-fil et Microcell sont la propriété de Rogers Communications Inc., et TELUS Mobilité est la propriété de TELUS Corp. Aux États-Unis, Cingular-AT&T Wireless est la propriété de SBC-AT&T et Bellsouth, Verizon Wireless est la propriété de Verizon Communications Inc. La plus importante entreprise sans fil indépendante encore sur le marché est Sprint Nextel Corp., suivie de T-Mobile USA, Inc. et de Alltel Corp.

À la lumière de ces faits, le Groupe d'étude conclut que l'industrie des services sans fil mobiles du Canada accuse un retard par rapport à ses principaux partenaires commerciaux et ce, à plusieurs égards importants. Cette constatation renforce la conviction du Groupe d'étude qu'en raison de l'importance croissante de ce segment, le Canada devrait bâtir une industrie des services sans fil plus efficiente et plus dynamique.

La politique et la réglementation accusent du retard

Le monde a changé depuis 1993, année où la *Loi sur les télécommunications* a été adoptée et où le gouvernement fédéral a lancé son initiative de l'Autoroute de l'information.

Politique de télécommunication

Au cours des 15 dernières années, on a assisté à une transformation mondiale des cadres de politique et de réglementation dans le secteur des télécommunications. Cette tendance a débuté avec la privatisation des exploitants publics de télécommunications et l'introduction d'une concurrence sur des marchés auparavant réservés aux fournisseurs de services monopolistiques. Cette tendance s'est poursuivie à mesure que de nombreux pays ont cherché à introduire des cadres de politique et de réglementation qui se fiaient surtout aux mécanismes du marché et aux incitatifs économiques. Plus récemment, un grand nombre de pays ont commencé à compléter les mesures de réglementation propres au secteur des télécommunications par un recours accru aux principes généraux du droit de la concurrence.

Ces tendances ont eu des répercussions impressionnantes dans toutes les régions du monde, qu'elles soient mesurées selon l'investissement, l'innovation de produits et de services, la croissance du marché, les taux de pénétration, les prix ou l'emploi. Les secteurs des télécommunications d'un grand nombre de pays en développement et d'économies émergentes ont subi une transformation. Des pays tels que la Chine, l'Inde et la Corée du Sud sont devenus d'importantes sources d'offre et de demande sur le marché mondial des produits et services de télécommunications. Le fossé numérique commence à se rétrécir, même dans les régions les moins développées du monde.

On assiste également à des changements profonds dans les cadres de politique et de réglementation du secteur des télécommunications de nombreux pays industrialisés. Ainsi, l'Union européenne, des pays européens pris séparément, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tous apporté d'importants changements à leurs cadres de télécommunications. Il en a été de même aux États-Unis, pays qui a lancé la tendance mondiale de la transformation du cadre de politique et de réglementation des télécommunications il y a plusieurs décennies.

Selon le Groupe d'étude, le moment est venu de procéder à une réforme du cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada. Malgré que le Canada dispose de l'un des marchés de télécommunications les plus concurrentiels au monde, il affiche encore l'un des cadres de réglementation les plus détaillés, prescriptifs et coûteux. Ce cadre représente un fardeau particulièrement lourd pour les grands fournisseurs de services de télécommunications du Canada, qui font désormais face à une concurrence plus féroce dans un certain nombre de segments du marché de la part de rivaux bien établis dotés d'installations, ainsi que de la part de nouveaux venus. Le Groupe d'étude est d'avis que l'industrie canadienne des télécommunications a évolué pour atteindre un stade où l'on peut compter largement sur le libre jeu du marché afin de réaliser des avantages économiques et sociaux pour les Canadiens et où, dans bien des domaines, une réglementation détaillée et prescriptive n'est plus de mise.

Les enjeux liés à la réforme du cadre de politique et de réglementation du Canada, ainsi que les propositions précises connexes, sont discutés dans la suite du présent rapport, surtout aux chapitres 2, 3, 4, 5, 6 et 9.

Politique des TIC

Le Groupe d'étude a porté son regard au-delà de l'industrie des télécommunications pour se pencher sur le secteur des TIC dans son ensemble. Il a alors remarqué que de nombreux pays industrialisés et les nouveaux géants des pays en développement avaient adopté des politiques qui identifiaient le secteur des TIC dans son ensemble, y compris l'industrie des télécommunications, comme une assise pour leurs stratégies nationales visant à promouvoir la croissance économique et un gouvernement plus efficient ainsi qu'à atteindre certains objectifs sociaux.

Comme on l'a mentionné dans une sous-section précédente, depuis les années 1970, la politique canadienne de télécommunication ne s'est pas uniquement intéressée à la réglementation de l'industrie des télécommunications. Le recours à une politique polyvalente, initialement préconisé par l'ancien ministère des Communications dans les années 1970 et 1980, a été maintenu dans les années 1990 par le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information et le programme Un Canada branché. Ces initiatives de politique ont rehaussé le profil du Canada dans de nombreux domaines se rapportant au développement des TIC.

Par exemple, depuis 2000, le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord et l'initiative Gouvernement en direct ont contribué de façon non négligeable à la politique des TIC du Canada. Toutefois, après avoir comparé les efforts déployés par le gouvernement fédéral dans le domaine de la politique des TIC aux initiatives adoptées dans bien d'autres pays, le Groupe d'étude conclut que le gouvernement du Canada ne s'intéresse pas assez à la politique des TIC – un domaine essentiel à la prospérité économique et au mieux-être social du Canada. Cette conclusion est renforcée par la baisse constante du classement du Canada selon divers indices qui ont été élaborés pour comparer la performance des différents pays dans l'utilisation des TIC pour favoriser le développement économique et social[33].

Selon le Groupe d'étude, il est essentiel que le gouvernement fédéral reconnaisse le rôle vital que jouent désormais les télécommunications et les TIC dans tous les domaines de la politique publique et qu'il rétablisse la politique des TIC à titre de priorité nationale. Des propositions reliées à l'adoption d'une stratégie nationale des TIC, y compris un programme pour compléter le déploiement de réseaux à large bande au Canada, sont décrites aux chapitres 7 et 8 du présent rapport.

Retrouver le leadership

Une industrie des télécommunications dynamique et concurrentielle est nécessaire pour faire du Canada un chef de file mondial dans les télécommunications et procurer des avantages économiques et sociaux à tous les Canadiens. Pour retrouver son leadership, l'industrie canadienne des télécommunications a besoin d'un cadre de politique et de réglementation qui élimine les obstacles à la concurrence et à l'innovation, tout en protégeant et en faisant avancer les intérêts des consommateurs et de la population. Le Groupe d'étude est d'avis qu'au moment d'élaborer un cadre propre à l'atteinte de ces objectifs, il est nécessaire de reconnaître que l'industrie des télécommunications subit actuellement une transformation fondamentale, qui a des conséquences profondes sur la politique et la réglementation.

---

33 Selon le classement sur la préparation en ligne de l'Economist Intelligence Unit, en 2005, le Canada se trouvait à égalité avec l'Allemagne au 12e rang, tandis que le Canada s'était classé au 11e rang l'année précédente. Le World Economic Forum a classé le Canada au 10e rang sur son indice de préparation au réseautage de 2004-2005, un recul par rapport à une sixième place en 2003-2004. Voir World Economic Forum, « The Global Information Technology Report 2004–2005 », affiché (en anglais) à www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Information+Technology+Report.

Transformation de l'industrie des télécommunications

Le changement effréné auquel on assiste actuellement dans l'industrie des télécommunications a été rendu possible par une révolution continue dans les technologies fondamentales sur lesquelles se fondent les réseaux de télécommunications modernes et qui sont utilisées pour la création, le traitement, la transmission et le stockage de l'information. La même série de technologies de base peut désormais s'appliquer à de nombreux types de télécommunications, qu'il s'agisse de la voix, du son, des textes, des données ou de la vidéo, ou même d'une combinaison de médias. La puissance et la vitesse du traitement ainsi que la capacité de largeur de bande de ces technologies de base ne cessent de s'accroître, alors que leur prix continue de chuter à un rythme exponentiel[34].

Les sous-sections qui suivent décrivent la façon dont ces tendances technologiques sous-jacentes ont permis d'abattre ou d'estomper les frontières qui existaient jadis entre les différents segments de l'industrie des télécommunications, comme les services filaires et sans fil. Ces tendances ont également permis de commencer à éliminer les frontières entre les télécommunications, Internet, la radiodiffusion et les autres médias électroniques. À mesure que ces frontières disparaissent, la concurrence s'intensifie non seulement au sein de l'industrie traditionnelle des télécommunications, mais aussi entre les différents secteurs industriels. Ces développements élargissent à leur tour l'éventail des produits et services de communications et d'information mis à la portée des entreprises, des institutions publiques et des consommateurs.

À cet égard, le Groupe d'étude s'intéresse à trois tendances particulièrement importantes : le virage au protocole Internet, les architectures de réseau ouvertes et la convergence des industries.

Le virage au protocole Internet

Ce qui constitue peut-être le changement le plus profond dans les télécommunications d'aujourd'hui, c'est la reconnaissance du fait qu'Internet et les autres percées technologiques qui dépendent du protocole Internet (IP) offrent une façon très fonctionnelle, nouvelle et efficiente de transmettre toutes les formes de communication, y compris les services de la voix, de données et de vidéo.

---

[34] L'expression « loi de Moore » réfère au taux d'accroissement très rapide de la capacité de traitement de l'information des TIC par rapport aux coûts durant les dernières décennies, et la prévision que ce taux va se maintenir dans un avenir prévisible. Gordon Moore, l'un des fondateurs d'Intel, a fait la remarque initiale et la prédiction en 1965 sur le nombre et le coût des composants des circuits intégrés. La « loi de Moore » a depuis été appliquée à d'autres TIC, et le débat se poursuit sur sa pertinence future. Voir, par exemple, Charles A. Eldering, Mouhamadou Lamine Sylla et Jeffrey A. Eisenach, « Is There a Moore's Law for Bandwidth? », dans *IEEE Communications*, nº 37, 10 octobre 1999, p. 117-121. Affiché (en anglais) à http://dl.comsoc.org/cocoon/comsoc/servlets/GetPublication?id=164125.

Contrairement à la technologie conventionnelle des télécommunications, qui établit des voies de communication dédiées entre les utilisateurs (par exemple, les parties à une conversation téléphonique), le protocole Internet permet à tout signal – qu'il s'agisse de voix, de données ou de vidéo – d'être divisé en paquets d'information. Ces paquets sont ensuite combinés à d'autres paquets générés par d'autres sources et acheminés vers leur destination finale, parfois par l'entremise de différents réseaux interreliés, où ils sont rassemblés et présentés au destinataire. Ce partage simultané des infrastructures de transmission permet une utilisation plus efficiente des ressources de réseau, ce qui diminue le coût de communication.

Le protocole Internet devenant la norme de fait pour toutes les formes de communication, il crée un espace de communications convergé dans lequel tous les types de médias de télécommunications (voix, données ou vidéo) peuvent être codés et acheminés, exclusivement ou simultanément, sur une infrastructure sous-jacente commune ou par l'intermédiaire du « réseau de réseaux » que constitue Internet.

Le Groupe d'étude fait observer que le virage au protocole Internet touche l'industrie des télécommunications de plusieurs manières.

- On assiste à des changements profonds dans les aspects économiques des réseaux relativement aux dépenses en immobilisations et aux dépenses d'exploitation. En effet, le protocole Internet permet de fusionner tous les services sur la même infrastructure et le même réseau logique (ce dernier étant souvent désigné comme une « plateforme » pour les différents services qu'il offre). Cela peut réduire nettement la quantité de capital nécessaire pour bâtir et maintenir les infrastructures. Il permet également une meilleure gestion des coûts d'exploitation. Le déploiement des services de voix sur protocole Internet (VoIP) par l'industrie de la câblodistribution constitue un exemple des avantages économiques des réseaux basés sur IP. Selon les estimations de Cox Communications, une entreprise de câblodistribution américaine, le coût de déploiement de la technologie des services VoIP – 267 $US par client – est environ la moitié du coût lié au déploiement de la technologie commutée traditionnelle – 527 $US par client[35]. Au fil du temps, les coûts de la technologie IP devraient continuer à baisser plus rapidement que les coûts de la technologie commutée. Au Canada, Shaw Communications, une entreprise de câblodistribution, a annoncé que son service VoIP nécessiterait des dépenses en immobilisations de 425 $ à 450 $ par abonné pour la première tranche de 200 000 abonnés, et de 350 $ par abonné au-delà de cette tranche. RBC Capital Markets, pour sa part, estime qu'un câblodistributeur aurait besoin de 89 500 abonnés pour atteindre le seuil de rentabilité pour un investissement dans le service VoIP. En revanche, selon les estimations de cette entreprise, les dépenses en immobilisations d'une compagnie de téléphone liées au déploiement d'un service vidéo seraient de 830 $ par ligne, et il faudrait 245 000 abonnés pour atteindre le seuil de rentabilité[36].

---

[35] Cox Communications, « Whitepaper: Voice over Internet Protocol: Ready for Prime Time », mai 2004. Affiché (en anglais) à www.fcc.gov/oet/tac/7.28.04_TAC_Cox_VoIP_whitepaper.pdf.

[36] R. Talbot, « Canadian Telecom Services: Battle for the Broadband Home », *RBC Capital Markets*, 27 janvier 2004.

- La concurrence s'intensifie à mesure que le protocole Internet réduit et, dans certains cas, élimine presque les obstacles économiques à l'entrée dans certains segments du marché des télécommunications. Cette tendance est clairement visible sur le marché, alors que les câblodistributeurs commencent à offrir des services téléphoniques locaux et que les exploitants de réseaux de télécommunications se mettent à offrir des services vidéo sur leurs installations à large bande. À cette concurrence fondée sur les installations s'ajoute le fait que des entreprises comme Primus et Vonage sont entrées sur les marchés de services téléphoniques locaux et interurbains et font concurrence aux entreprises titulaires de téléphonie et de câblodistribution sans avoir à bâtir leurs propres installations.
- L'utilisation accrue du protocole Internet dans les réseaux de télécommunications offre une flexibilité accrue pour ce qui est de combiner et d'élaborer de nouveaux produits et services. De nos jours, ces services sont essentiellement offerts sur des plateformes technologiques distinctes. À l'avenir, lorsque le virage au protocole Internet sera entièrement réalisé, il sera possible d'offrir non seulement tous les services sur la même plateforme, mais également de développer de nouveaux services vocaux, de données et vidéo intégrés davantage fonctionnels.

Architectures de réseau ouvertes

Le virage vers le protocole Internet et l'élaboration parallèle de normes ouvertes pour les réseaux locaux et étendus ainsi que pour les équipements périphériques de télécommunication entraînent un important changement dans la structure des réseaux de télécommunication. Ces changements sont, à leur tour, reflétés dans la structure de l'industrie des télécommunications et dans les marchés pour les produits et services de cette industrie.

Avec l'avènement de technologies à accès multiples et l'utilisation du protocole Internet pour toutes les formes de communication, des lignes de démarcation claires se sont dégagées entre les différentes couches fonctionnelles qui se trouvent dans les réseaux de communications modernes. La séparation « horizontale » entre les différentes couches ou fonctions de réseaux, illustrée à la figure 1-8 et décrite dans l'encadré ci-joint, crée une nouvelle architecture de réseau qui offre un net contraste avec les modèles « verticaux » classiques, dans lesquels différents réseaux étaient nécessaires pour fournir différents types de services (p. ex., services téléphoniques, de transmission de données et de radiodiffusion) et dans lesquels les diverses fonctions exécutées par les différents types de réseaux étaient beaucoup moins distinctes.

Figure 1-8. Architecture des couches réseau

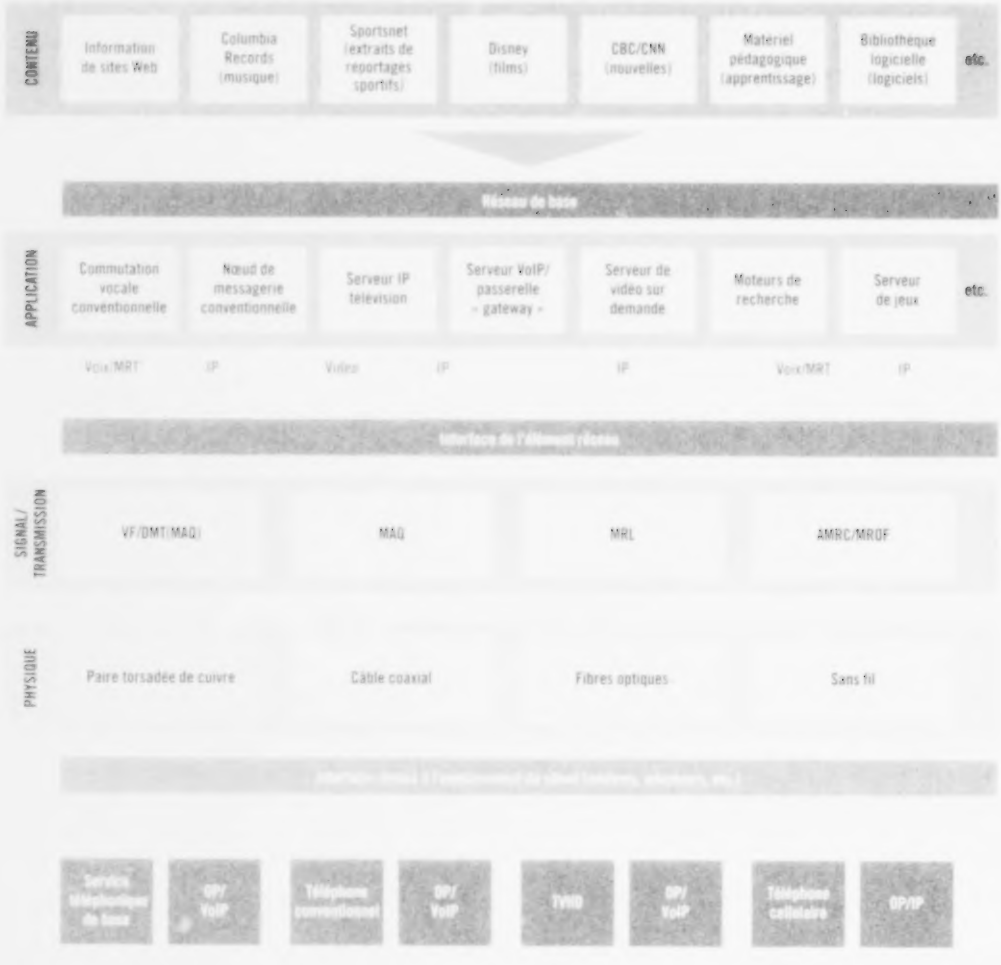
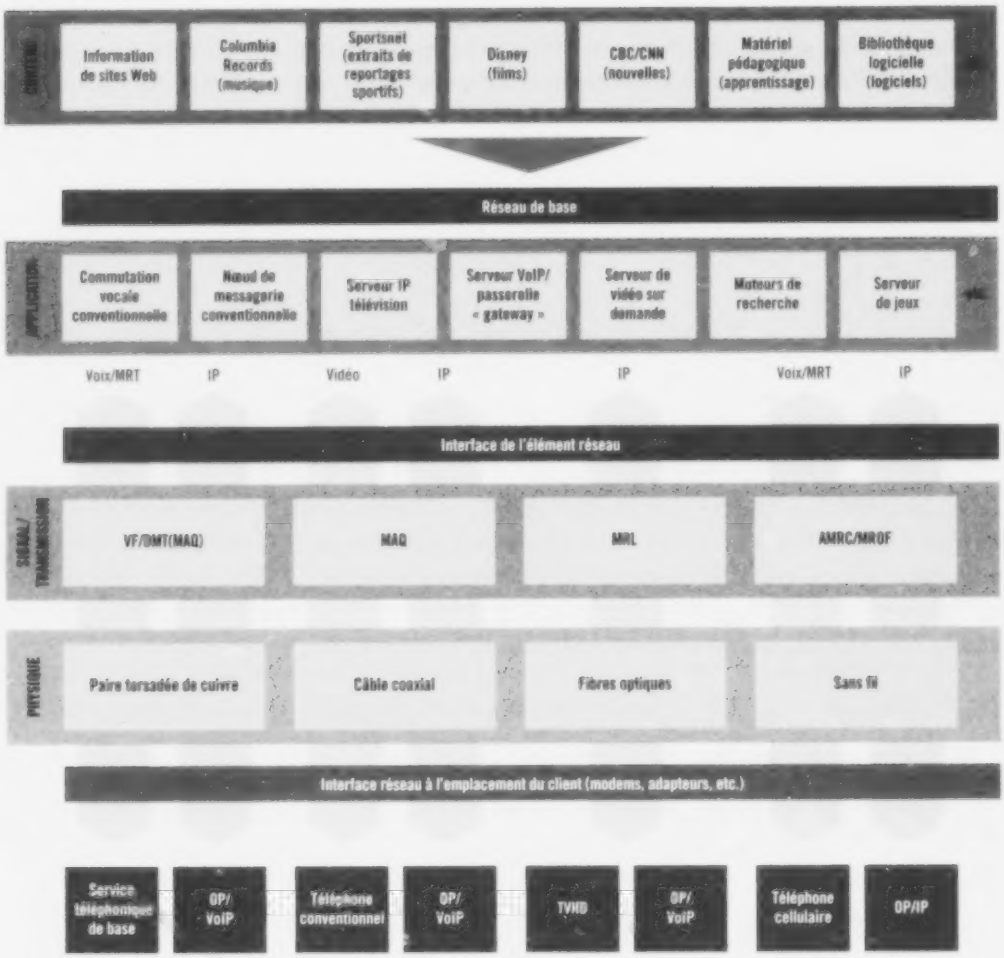


Figure 1-8. Architecture des couches réseau



Un modèle à quatre couches de l'architecture de réseau

Dans l'architecture de réseau émergente illustrée à la figure 1.8, une variété d'appareils sont reliés au réseau à l'emplacement du client. Par souci de simplification, la figure ne présente que quelques exemples clés d'appareils et de fonctions. Comme on peut le voir dans la rangée inférieure du graphique, une « boîte » séparée est habituellement requise pour brancher un équipement périphérique au réseau. Parmi les exemples bien connus, mentionnons : un modem LAN; un modem câble; un boîtier décodeur pour la télévision; ou un modem VoIP. Seuls les téléphones traditionnels et les téléphones cellulaires se relient directement au réseau.

Un élément clé du réseau est la ***couche physique***, qui représente le mode de connectivité primaire entre l'emplacement du client et le nœud le plus proche du réseau. Historiquement, différents types de fournisseurs de services ont utilisé différents médias physiques pour fournir leurs services.

Pour permettre au média physique d'acheminer le trafic, une variété de mécanismes de transmission ou de modulation de signaux sont utilisés. C'est ce qui constitue la ***couche de signal ou de transmission*** du réseau. Le mécanisme de signalisation utilisé correspond au média physique qui le sous-tend. Par exemple, un mécanisme de signalisation de multitonalité discrète (DMT) est utilisé sur des câbles de cuivre pour assurer les vitesses de données requises pour un service LAN. Le multiplexage par répartition en longueur d'onde (MRL) est utilisé pour « éclairer » la fibre noire, alors que le multiplexage par répartition orthogonale de fréquence (MROF) est utilisé dans les systèmes sans fil plus contemporains pour accroître les vitesses et l'efficience du spectre.

La plupart du temps, la couche de signal de même que la couche physique et la couche de transmission, sont invisibles pour l'utilisateur moyen. Il se peut, toutefois, que tel ne soit pas le cas pour des clients commerciaux plus sophistiqués.

Le principal point de divergence entre les architectures traditionnelles et les nouvelles architectures de réseau est la ***couche des applications***. Les applications de cette couche sont très visibles pour l'utilisateur-destinataire; elles varient de la capacité de composer un numéro et d'établir un appel, jusqu'à la capacité d'accéder à un serveur de vidéo sur demande et de visionner simultanément un film choisi.

La couche des applications utilise le réseau de base pour atteindre le matériel source qui réside dans la ***couche du contenu***. Administrée par un segment industriel tout à fait différent – l'industrie du contenu ou des médias – cette couche offre les éléments des télécommunications à transmettre, notamment la musique pour les téléchargements, la couverture télévisuelle des événements sportifs ou l'information navigationnelle. Dans une transaction typique, un utilisateur peut utiliser un appareil sans fil pour atteindre un portail Internet (qui se trouve dans la couche des applications) et demander de l'information navigationnelle à partir d'une source comme MapQuest® (qui se trouve dans la couche du contenu).

Comme l'illustrent la figure et l'encadré précédents, un développement clé associé au virage vers les réseaux basés sur le protocole Internet est la séparation grandissante des applications et du contenu des installations de réseau. Par le passé, de nombreuses applications étaient contrôlées par des exploitants de réseaux dans le cadre d'une offre de services intégrés de bout en bout. À l'avenir, les consommateurs auront de plus en plus de contrôle sur les applications et les services particuliers auxquels ils s'abonnent et qu'ils utilisent. Cette tendance vers le détachement entre les applications et les réseaux sous-jacents est illustrée par l'introduction de services VoIP qui peuvent utiliser n'importe quel réseau à large bande, peu importe s'il est offert par un fournisseur de services de câblodistribution, de téléphone ou sans fil fixe. Les services vocaux traditionnels de la sorte, qui sont toujours offerts par les compagnies de téléphone titulaires, comprennent l'accès aux réseaux et les services de transmission, ainsi que l'application vocale. En revanche, les services VoIP peuvent être fournis séparément par des compagnies autres que celles qui offrent le service de transmission, par exemple un accès Internet haute vitesse. À la suite du virage vers le protocole Internet et du détachement entre les applications et l'infrastructure sous-jacente, de nouveaux fournisseurs de services peuvent entrer sur le marché des services vocaux sans être obligés de bâtir d'abord un réseau d'accès. Pour leur part, les clients peuvent choisir un fournisseur de services VoIP autre que leur fournisseur d'accès à large bande.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'ouverture des architectures de réseau influencera l'industrie des télécommunications de plusieurs façons.

- En séparant la prestation de services et d'applications de la prestation de l'infrastructure et de l'accès, et en plaçant plus d'intelligence aux extrémités des réseaux de télécommunications, les architectures de réseau ouvertes associées au protocole Internet donneront aux consommateurs de bien meilleures possibilités de définir leurs besoins en matière de produits et de services, de choisir une combinaison de fournisseurs et même de créer leurs propres applications. Dans les années à venir, le marché des télécommunications cessera progressivement d'être un environnement où les applications sont « poussées » vers les consommateurs par les fournisseurs de réseaux pour devenir un environnement où les consommateurs auront un plus grand nombre de possibilités de choisir les applications, les services et le contenu désirés.
- À mesure que les consommateurs seront en mesure de « choisir à la carte » à partir d'une gamme croissante de fournisseurs, les fournisseurs de services dotés d'installations auront de moins en moins de contrôle sur la chaîne de valeur sur laquelle reposait historiquement leurs modèles d'affaires. En particulier, l'émergence du service VoIP souligne le fait que les services locaux et interurbains risquent de ne plus être un segment commercial aussi important pour les fournisseurs de services de télécommunications dotés d'installations. À mesure que la prestation des services de la voix se détache de la prestation d'un accès au réseau et que ces services sont offerts éventuellement aux consommateurs à des coûts minimes ou inexistants, les fournisseurs de services de télécommunications traditionnels devront élaborer de nouveaux modèles d'affaires permettant de remplacer le revenu perdu des services de la voix par de nouvelles sources de revenu et d'attirer les investissements

requis pour déployer les réseaux à large bande basés sur le protocole Internet de la prochaine génération. À cet égard, le Groupe d'étude observe qu'il existe un débat international continu entre, d'une part, les bénéfices et les coûts associés aux politiques conçues pour faciliter l'ouverture des architectures de réseau afin qu'elles soient offertes à tous les développeurs d'applications et fournisseurs de contenu d'une manière non discriminatoire et, d'autre part, les bénéfices et les coûts associés aux politiques visant à encourager les investissements requis pour la construction des réseaux de la prochaine génération. Cette question est discutée plus en détail au chapitre 6, qui porte sur la réglementation sociale.

- Les serveurs qui offrent des applications aux extrémités des réseaux IP peuvent être localisés n'importe où dans le monde. La nature non tributaire de la distance de ces réseaux a pour effet d'étendre la concurrence à l'échelle mondiale et d'attirer de nouveaux concurrents dans l'industrie des télécommunications. Par exemple, des fournisseurs de téléphonie Internet poste-à-poste, comme Skype Technologies établie en Estonie, offrent désormais des services de communications VoIP d'un ordinateur personnel à un autre et d'un ordinateur personnel à un téléphone dans des marchés intérieurs partout dans le monde, livrant ainsi concurrence aux fournisseurs traditionnels de services de télécommunications.

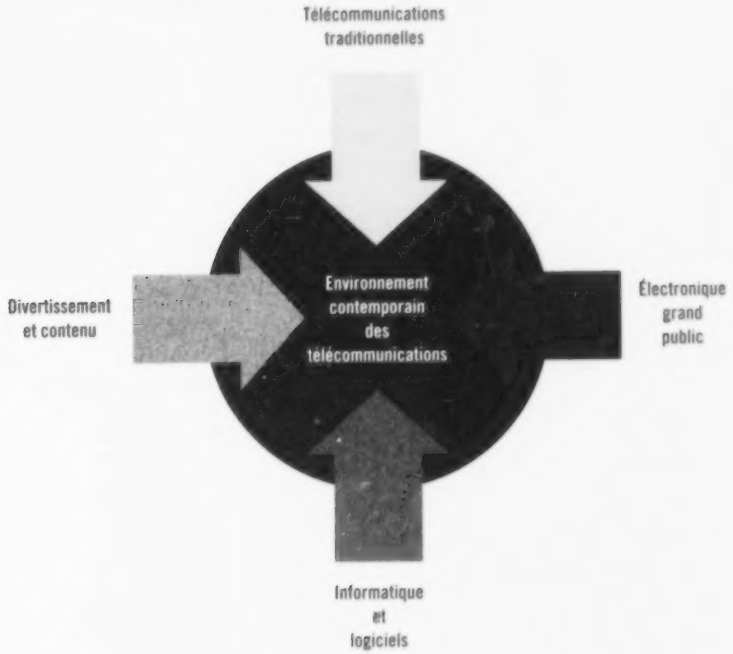
- L'ouverture des réseaux aux fournisseurs d'applications et de services indépendants a entraîné de nouveaux niveaux de collaboration et de concurrence entre les fournisseurs de produits et de services dans les industries des télécommunications, de l'informatique et de l'électronique grand public. Cela s'est traduit par d'importants avantages pour les consommateurs, car les innovations dans chacun de ces domaines ont entraîné des innovations dans les autres. Toutefois, ces avantages ont un prix. L'ouverture des réseaux de télécommunications, qui étaient contrôlés centralement par des exploitants de réseaux, a suscité des préoccupations en matière de sécurité et de protection des renseignements personnels, préoccupations qui doivent continuer à être gérées par les exploitants de réseaux et les fournisseurs de services ainsi qu'à être réglées par les décideurs.

Convergence des industries

De pair avec le virage au protocole Internet et aux normes ouvertes, l'ouverture des architectures de réseau donne lieu à un nouveau marché des télécommunications convergent où des industries, jadis distinctes, collaborent et se livrent maintenant concurrence non seulement pour créer de nouveaux produits, services et applications mais aussi pour diffuser les applications, produits et services actuels de nouvelles façons.

Une façon de comprendre l'aspect collaboratif du nouveau marché des télécommunications consiste à examiner le rôle joué par quatre segments de l'industrie des communications qui étaient auparavant indépendants – l'industrie de l'infrastructure des télécommunications, l'industrie de l'informatique, l'industrie de l'électronique grand public et l'industrie du divertissement – dans la conception de nouveaux produits et services tels que le téléchargement de musique et les services de messagerie multimédia (figure 1-9).

Figure 1-9. Convergence quadruple



L'industrie de l'électronique grand public a révolutionné l'industrie de la musique grâce à l'introduction de lecteurs de musique portatifs, compacts et bon marché tels que les lecteurs MP3 et l'appareil iPod de Apple. La même technologie, une fois intégrée aux téléphones cellulaires, permet de télécharger des fichiers de musique MP3 sur des réseaux sans fil. Les serveurs qui logent ces applications sont produits par l'industrie de l'informatique. Les chansons en tant que telles sont créées par l'industrie du divertissement. Une convergence quadruple similaire est à l'origine des services de messagerie multimédia, une application qui a été déclenchée par le développement de la technologie des caméras numériques à faible coût par l'industrie de l'électronique grand public. Les services de messages courts ayant évolué en services de messagerie multimédia, la messagerie sur les réseaux sans fil n'est plus limitée aux messages texte. Conçus pour fonctionner avec des services mobiles de données par paquets tels que les réseaux 2,5G et 3G, les services de messagerie multimédia permettent aux consommateurs d'envoyer et de recevoir des messages multimédias assortis de graphiques, de photos et de vidéos, ainsi que des bandes musicales vidéo et d'autres clips audio. Regarder la télévision numérique sur un téléphone sans fil, un assistant numérique personnel (ANP) ou une montre sans fil – voilà un autre exemple de cette quadruple convergence.

Le Groupe d'étude est d'avis que la convergence entre les segments industriels auparavant distincts est en voie de refaçonner l'industrie des télécommunications de plusieurs manières.

- La convergence change la façon dont les consommateurs voient l'industrie des télécommunications, et elle modifie leurs attentes face aux services de télécommunication. Lorsqu'un consommateur télécharge une chanson MP3 ou un clip vidéo sur son ordinateur, ou encore lorsqu'il consulte ses courriels sur un BlackBerry[MD], il transige avec plusieurs fournisseurs de services différents en provenance de divers segments de l'industrie, au lieu d'un seul fournisseur de services. Pour servir ce client, chacun de ces fournisseurs de services différents doit maîtriser les nouvelles compétences qui sont requises afin de collaborer avec les autres entreprises en provenance d'industries très distinctes, de façon à résoudre des problèmes complexes liés à des sujets tels que les droits de propriété intellectuelle. Les différentes industries ont de plus en plus besoin de collaborer, ce qui crée des occasions d'établir de nouvelles entreprises spécialisées dans la résolution de ces types de problèmes pour d'autres entreprises. L'appareil iPod et le service iTunes de Apple illustrent bien les mécanismes complexes qui sont nécessaires pour combiner l'infrastructure Internet, l'électronique grand public, les solutions logicielles et les ententes financières avec l'industrie de la musique, du cinéma et de la télévision et offrir un produit intégré et légal de téléchargement sur une base unitaire.

- Ces solutions en évolution créent de nouveaux canaux plus efficaces pour diffuser le contenu numérique aux consommateurs. Ceux-ci délaissent de plus en plus la radiodiffusion traditionnelle et optent pour les producteurs de nouveaux médias dont les produits et services conviennent davantage aux intérêts personnels et aux réalités de la vie moderne. Le consommateur moyen passe désormais plus de temps, pour des raisons tant personnelles que professionnelles, devant un ordinateur qu'un téléviseur. La musique MP3, qui peut être jouée sur une variété de médias électroniques, remplace la radiodiffusion traditionnelle et les technologies audio de la génération précédente. Des changements similaires sont susceptibles de survenir dans la consommation du contenu vidéo, qui est déjà disponible sur des appareils mobiles et téléchargeables sur ordinateur personnel et qui sera bientôt facilement accessible sur demande par l'intermédiaire de téléviseurs liés à l'Internet au moyen de serveurs de divertissement. Les médias deviennent de plus en plus personnalisés : les consommateurs ont un contrôle accru sur le contenu qu'ils consomment et le moment où ils le consomment; en outre, ils deviennent de plus en plus souvent d'importants producteurs de contenu, comme en témoigne l'explosion récente du blogage et du partage des photos.

- Cette tendance générale vers la convergence entre des secteurs industriels auparavant distincts entraîne un chevauchement accru entre les services offerts par l'industrie des télécommunications et les services traditionnellement offerts par l'industrie de la radiodiffusion. Le Groupe d'étude reconnaît l'importance d'appuyer la viabilité des industries culturelles canadiennes et la disponibilité du contenu canadien. Toutefois, ce chevauchement soulève des questions importantes et épineuses quant à savoir si les anciennes règles peuvent faire face aux nouvelles réalités et s'il est avisé d'établir des lois et des institutions fédérales différentes en matière de politique et de réglementation axées sur les industries des communications convergentes, qui offrent des services, des applications et un contenu multimédias de plus en plus similaires. Cette question est brièvement discutée dans la postface du présent rapport.

Transformation de la politique de télécommunication

Pour aider l'industrie canadienne des télécommunications à retrouver sa position de chef de file mondial qui offre des avantages économiques et sociaux à tous les Canadiens, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral doit transformer ses cadres de politique dans chacun des domaines qu'on a demandé au Groupe d'examiner – la réglementation des télécommunications, la politique des TIC et la connectivité à large bande. Le Groupe d'étude est également d'avis qu'il est essentiel de considérer ces trois domaines comme des parties d'un champ politique en matière de technologies de l'information et des communications, au lieu de les voir comme trois défis distincts. Par le passé, l'industrie des télécommunications se démarquait largement des industries de la radiodiffusion, des technologies de l'information et de l'électronique grand public. De nos jours, ces industries convergent. Le rythme de l'innovation s'accélère. La concurrence et la collaboration s'intensifient. Les structures de l'industrie et du marché évoluent. On assiste à la création d'un nouveau secteur des communications électroniques.

Les produits et services de ce nouveau secteur alimentent la productivité, la croissance économique et la concurrence. Ils changent la façon dont les Canadiens communiquent, créent, apprennent, travaillent, vivent et se divertissent. Ils offrent l'espoir d'un meilleur gouvernement, de meilleurs services publics et d'une société plus inclusive. Ils ont le potentiel de renforcer les collectivités et d'aider à combler les fossés qui empêchent certains Canadiens de participer pleinement à la vie économique et sociale.

La réalisation de ces avantages nécessite des cadres efficaces en matière de réglementation des télécommunications, de politique des TIC et de connectivité à large bande. Au moment d'envisager les mesures à prendre pour transformer la politique dans chacun de ces domaines, le Groupe d'étude est d'avis qu'il est important de veiller à ce que ces différents domaines stratégiques soient uniformes et à ce que leurs interactions soient renforcées dans le nouvel espace économique et social créé dans le secteur des communications électroniques.

Les chapitres qui suivent renferment les recommandations du Groupe d'étude sur la façon d'y arriver.

2 Chapitre 2
Objectifs de politique et réglementation

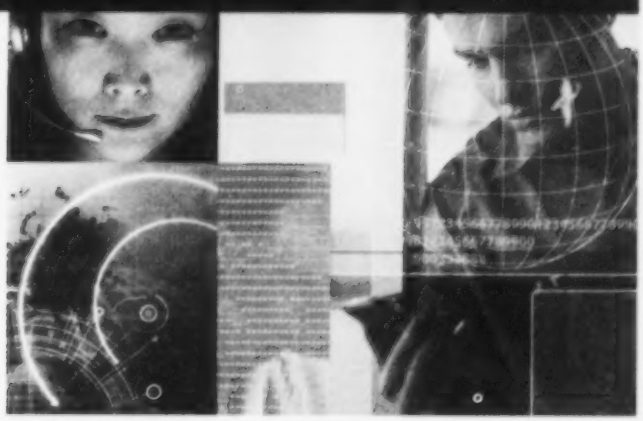


Table des matières

Besoin de changement 2-5
Nouveaux objectifs de politique 2-7
Directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire 2-11
Conformité aux directives 2-14
Application cohérente de la politique 2-15
Réglementation des fournisseurs de services de télécommunications 2-16

Une déclaration des objectifs de la politique canadienne de télécommunication a été incluse pour la première fois dans la législation lorsque la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) est entrée en vigueur en 1993 (voir l'encadré). Auparavant, l'orientation de la politique législative en matière de réglementation se limitait à plusieurs principes généraux intégrés dans la loi, principalement ceux exigeant que les tarifs soient « justes et raisonnables » et ceux interdisant la « discrimination injuste ».

Extrait de la *Loi sur les télécommunications*, 1993

Politique canadienne de télécommunication

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

d) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;

e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;

h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;

i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

Les consultations du Groupe d'étude ont révélé clairement qu'il faut mettre à jour et clarifier les objectifs de politique énoncés dans la Loi. La Loi de 1993 s'appuyait largement sur un cadre réglementaire qui était basé sur les lois sur le chemin de fer, le télégraphe, le téléphone et les services publics au début du XX^{e} siècle. Les objectifs de politique énoncés dans la Loi sont plus modernes que les autres dispositions de la Loi; toutefois, certains d'entre eux sont clairement

désuets et liés aux questions stratégiques du début des années 1990. Comme on l'a décrit dans le chapitre précédent, l'environnement des télécommunications a considérablement changé depuis.

Certains des objectifs de base de la politique canadienne de télécommunication demeurent valides. En particulier, le Groupe d'étude est d'avis que la politique de télécommunication devrait continuer à mettre l'accent sur l'objectif de base qui consiste à promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications dans toutes les régions du Canada. Toutefois, une politique d'avant-garde devrait aller bien au-delà, c'est-à-dire :

- faire en sorte que les marchés des télécommunications puissent fonctionner efficacement pour fournir aux Canadiens une vaste gamme de services de pointe à large bande, de services Internet et d'autres services électroniques, notamment le commerce électronique, les services de santé et d'éducation et les services gouvernementaux;
- refléter le fait que la plupart des services de télécommunications sont désormais offerts au Canada dans des marchés de télécommunications très concurrentiels, et anticiper la transition complète de ces services vers un environnement autre que l'environnement monopolistique d'antan;
- fournir un cadre assurant la promotion d'une infrastructure de télécommunications qui fera avancer non seulement le bien-être des Canadiens, mais aussi leur prospérité économique.

Le processus de consultation du Groupe d'étude a mis en évidence un certain nombre de problèmes liés aux objectifs de politique énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*. Certains d'entre eux sont des problèmes de fond qui nécessitent des changements propres à refléter l'environnement actuel des télécommunications et à inclure des objectifs prospectifs importants qui ne sont pas clairement établis dans l'article 7 de la Loi. D'autres problèmes concernent la discordance et le manque de clarté des objectifs existants.

Selon le Groupe d'étude, les objectifs nécessitent une mise à jour et une clarification afin :

- de mieux orienter la réglementation et les autres mesures gouvernementales en formulant plus clairement les objectifs de la politique nationale de télécommunication du Canada;
- de mettre davantage l'accent sur le libre jeu du marché en tant que moyen de réaliser les objectifs de politique;
- de s'assurer que les objectifs sociaux importants sont bien protégés et mis de l'avant dans un environnement de plus en plus axé sur le marché;
- de reconnaître que la réglementation et les autres formes d'intervention gouvernementale entraînent des coûts et que, dans certaines circonstances, elles peuvent nuire à l'atteinte des objectifs de politique;
- de fournir des directives, qui ne sont pas actuellement prévues dans la Loi, sur la mesure dans laquelle la réglementation et les autres formes d'intervention gouvernementale devraient être appliquées dans les marchés concurrentiels.

Besoin de changement

Les objectifs de politique législative devraient fournir des directives sur l'intervention gouvernementale dans le secteur canadien des télécommunications. À un niveau plus précis, ils devraient fournir des directives au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), au gouvernement et au ministre responsable dans l'exercice de leurs pouvoirs en vertu de la *Loi sur les télécommunications* et des autres lois en matière de télécommunications.

D'après le Groupe d'étude, les objectifs de politique législative devraient être clairs et explicites et devraient fournir des directives pratiques aux organismes de réglementation et aux fonctionnaires dans l'acquittement des responsabilités qui leur sont déléguées par le Parlement. Les objectifs actuels ne remplissent pas ces exigences. Certains se chevauchent et sont incohérents, alors que d'autres ont un libellé vague.

À titre d'exemple de ces problèmes, il est difficile de réconcilier l'objectif énoncé au paragraphe 7*a*) de la Loi « favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions » et celui énoncé au paragraphe 7*f*) « favoriser le libre jeu du marché... ». Le premier laisse entendre que le gouvernement doit décider comment élaborer un système de télécommunications de manière « ordonnée ». Il fait penser à un programme planifié par le gouvernement et ne cadre pas avec l'objectif qui consiste à favoriser le libre jeu du marché. De plus, l'article 7 est vague en ce sens qu'il n'offre aucune directive sur la mesure dans laquelle on devrait favoriser le libre jeu du marché plutôt que la réglementation, et indique seulement qu'il faut le favoriser.

Les conséquences pratiques de l'application des objectifs actuels de l'article 7 sont souvent floues. Par conséquent, ils sont utilisés par les parties dans le cadre d'instances publiques du CRTC, pour justifier les arguments en faveur d'une très vaste gamme de mesures réglementaires souvent conflictuelles.

L'article 7 ne fait pas la distinction entre des objectifs de politique, tels que la promotion de l'abordabilité et de l'efficience des marchés de télécommunications, et les moyens d'atteindre ces objectifs, notamment la réglementation ou le libre jeu du marché. Cela risque de créer une confusion entre « la fin et les moyens » de la politique de télécommunication. Le Groupe d'étude croit que le cadre législatif du Canada devrait séparer les objectifs de la politique de télécommunication des moyens de les atteindre. Cela est particulièrement important sur les marchés concurrentiels d'aujourd'hui, où le libre jeu du marché est souvent considéré comme le meilleur moyen d'atteindre certains des objectifs clés du secteur des télécommunications du Canada, notamment l'abordabilité et l'accessibilité des services de télécommunications.

Les objectifs de politique actuels datent d'une époque où la plupart des services de télécommunications étaient fortement réglementés. En 1993, on ignorait qu'un tel degré de concurrence se dégagerait. À cette époque-là, peu de décideurs avaient prévu les effets perturbateurs qui découleraient des progrès technologiques comme Internet et les autres plateformes du protocole Internet (IP), et les réseaux à large bande et sans fil. Ils n'avaient pas prévu non plus la capacité des services habilités par de tels développements, notamment la VoIP (voix sur protocole Internet) et la télévision IP, de saper les positions dominantes des entreprises de téléphonie et de câblodistribution dans leurs marchés de base respectifs.

Les marchés des télécommunications ont subi un changement radical depuis 1993. En général, les marchés concurrentiels d'aujourd'hui fonctionnent bien, fournissant aux Canadiens une gamme étendue et croissante de services de pointe et innovateurs à des prix raisonnables. En même temps, on assiste à une concurrence et à une convergence accrues qui rendent de plus en plus difficiles les tentatives des organismes de réglementation et des gouvernements visant à intervenir sur les marchés des télécommunications et à diriger le comportement industriel comme c'était le cas à l'époque des entreprises monopolistiques de téléphonie et de câblodistribution. De nos jours, il y a un plus grand risque que l'intervention réglementaire détaillée puisse imposer des coûts considérables et avoir des conséquences non voulues sur les consommateurs et l'économie; par exemple, la promotion de services ou de technologies qui, au bout du compte, ne porteront pas fruit ou le fait de retarder le développement de services ou de technologies plus efficaces. Aujourd'hui, la réglementation détaillée et intrusive risque fort bien de compromettre la réalisation du plein potentiel économique et social des marchés canadiens de télécommunications, au lieu de contribuer à l'atteinte de cet objectif.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre législatif devrait préciser les circonstances dans lesquelles la réglementation est encore justifiée et fournir des directives claires quant à l'utilisation des pouvoirs réglementaires pour que la réglementation n'entrave pas indûment le développement du libre jeu du marché.

Comme il est mentionné au chapitre 3, Réglementation économique, le Groupe d'étude est d'avis que les marchés des télécommunications ont évolué au point de justifier le remplacement de la présomption législative actuelle favorisant la réglementation par une présomption préconisant le libre jeu du marché. Bien que le CRTC ait commencé à aller dans cette direction, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre de la politique législative devrait indiquer clairement qu'à l'avenir, la réglementation ne devrait se poursuivre ou être imposée que lorsqu'il y a un besoin clairement démontré à cet effet. Parallèlement, le Groupe d'étude reconnaît que le libre jeu du marché ne permet pas d'atteindre tous les objectifs de politique, particulièrement au niveau des objectifs sociaux.

Selon le Groupe d'étude, le cadre législatif devrait cerner les principaux objectifs sociaux de la politique canadienne de télécommunication plus clairement que ce n'est le cas actuellement. Le langage très général de certains des objectifs actuels offre peu de directives concrètes sur la façon dont ceux-ci devraient être atteints. Par exemple, il est difficile, en pratique, d'appliquer l'objectif actuel du paragraphe 7*a*) selon lequel le système de télécommunications devrait contribuer à « sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada ». Au lieu d'être énoncés en termes généraux, le Groupe d'étude est d'avis que les principaux objectifs sociaux devraient être identifiés de façon précise.

Dans bien des cas, il est possible de réaliser les objectifs sociaux grâce au libre jeu du marché. Dans d'autres cas, ceux-ci pourraient nécessiter une réglementation continue et d'autres formes d'intervention gouvernementale. La clarification des objectifs sociaux de la politique de télécommunication permettra de concentrer plus spécifiquement les mesures réglementaires sur ces objectifs. Une mise en œuvre ciblée et rentable des objectifs sociaux contribuera également à l'atteinte des objectifs économiques de la politique canadienne de télécommunication. Les types précis de réglementation utilisés pour atteindre les objectifs sociaux et économiques, et la relation entre eux, sont discutés au chapitre 3, Réglementation économique, et au chapitre 6, Réglementation sociale.

Nouveaux objectifs de politique

Le Groupe d'étude recommande de remplacer l'article actuel de la *Loi sur les télécommunications* concernant les objectifs de politique par de nouvelles dispositions qui non seulement clarifient les objectifs de politique pour le secteur canadien des télécommunications, mais établissent également les directives pour l'intervention gouvernementale ou réglementaire afin de les atteindre.

La présente sous-section traite des objectifs. La sous-section suivante porte sur les directives proposées. Le bien-fondé de ces objectifs et le cadre de réglementation requis pour les mettre en œuvre sont discutés en détail dans les chapitres subséquents. Plus particulièrement, le chapitre 3 explique le bien-fondé des modifications proposées relativement à la réglementation économique, le chapitre 5 discute de la réglementation technique, le chapitre 6 aborde la réglementation sociale, le chapitre 7 examine la politique du Canada en matière de technologies de l'information et des communications et le chapitre 8 porte sur les mesures visant à étendre l'accès à l'infrastructure de télécommunications à large bande.

Un des éléments justifiant les recommandations du Groupe d'étude est qu'à l'heure actuelle les forces concurrentielles du marché permettent d'atteindre bon nombre des objectifs de la politique canadienne de télécommunication sans intervention réglementaire ou gouvernementale. Ce sera de plus en plus le cas à l'avenir. Toutefois, les objectifs recommandés reflètent le point de vue du Groupe d'étude selon lequel certains des principaux objectifs sociaux continuent de revêtir une très grande importance dans la politique canadienne de télécommunication.

Le Groupe d'étude recommande plusieurs nouvelles initiatives concrètes afin d'atteindre les objectifs sociaux importants que le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre même si la concurrence augmente.

Au chapitre 6, le Groupe d'étude recommande trois initiatives :

- l'imposition d'une obligation juridique explicite selon laquelle les entreprises de services locaux titulaires (c.-à-d., les entreprises de services téléphoniques qui desservent depuis toujours une région) continuent de fournir des services de télécommunications essentiels;
- la création d'une agence de protection des usagers des services de télécommunications qui donne un meilleur moyen de résoudre les différends avec les fournisseurs de ces services;
- la confirmation explicite du droit des consommateurs d'avoir accès au contenu et aux applications Internet de leur choix, peu importe leur fournisseur d'accès aux services de télécommunications.

Au chapitre 8, le Groupe d'étude recommande un nouveau programme gouvernemental, le programme Ubiquité Canada, afin d'accélérer l'expansion de l'infrastructure de télécommunications à large bande dans les régions non rentables du pays.

Selon le Groupe d'étude, certains des principaux objectifs sociaux demeureront une priorité pour les Canadiens à mesure que les télécommunications deviendront un élément habilitant important des activités économiques et sociales et qu'elles représenteront une infrastructure de plus en plus essentielle pour la prestation de services gouvernementaux et publics tels que la santé et l'éducation.

Par conséquent, le premier objectif de politique proposé par le Groupe d'étude consiste à « fournir un accès abordable[1] aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, y compris les régions rurales et éloignées ». Comme par le passé, l'« accès abordable » devrait rester un objectif central de la politique canadienne de télécommunication, un tel accès étant nécessaire à la pleine participation à la société canadienne et à l'activité économique. L'objectif de l'accès abordable reconnaît également que dans certaines régions, particulièrement dans les régions rurales et éloignées, les coûts de prestation des services de télécommunications sont si élevés que le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre un accès abordable sans intervention gouvernementale.

---

1 Le Groupe d'étude fait remarquer que le terme « accès » est utilisé de différentes façons dans la politique et la réglementation en matière de télécommunications. Les dispositions législatives traitant de la mise en œuvre de cet objectif d'« accès abordable » devraient indiquer clairement qu'elles visent à s'assurer que les « utilisateurs-destinataires » disposent d'un accès abordable aux services de télécommunications de pointe. Le terme « utilisateurs-destinataires » s'entend des consommateurs, des entreprises, du gouvernement, des organismes sans but lucratif et des autres utilisateurs de services de télécommunications. Il ne désigne pas les autres fournisseurs de services de télécommunications qui revendent les services, avec ou sans valeur ajoutée. Les questions stratégiques liées à l'« accès de gros » aux services de télécommunications (c. à-d., accès entre les fournisseurs de services de télécommunications) sont discutées au chapitre 3.

Au chapitre 8, le Groupe d'étude conclut que l'accès aux télécommunications à large bande sera un élément habilitant essentiel pour le bien-être économique et social des Canadiens, peu importe leur lieu de résidence, et que le marché ne parviendra pas à atteindre le but de l'accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010, particulièrement dans les régions rurales et éloignées. Cette conclusion est à la base de la recommandation du Groupe d'étude en faveur du programme U-CAN, financé par le gouvernement.

Le deuxième objectif de politique proposé par le Groupe d'étude consiste à améliorer l'efficience des marchés canadiens des télécommunications et la productivité de l'économie canadienne. Cet important objectif économique reflète le rôle essentiel que jouent les télécommunications et les technologies de l'information et des communications dans la prospérité économique et l'amélioration du niveau de vie général des Canadiens.

Cet objectif reconnaît que les mesures gouvernementales ou réglementaires pourraient s'avérer nécessaires pour améliorer l'efficience économique des marchés, par exemple en s'opposant à l'usage abusif des monopoles ou à la présence d'une « position fortement dominante » sur le marché ou en assurant une interconnexion efficiente des réseaux de télécommunications. Dans d'autres cas, lorsque les coûts de la réglementation l'emportent sur les avantages, cet objectif économique devrait freiner la réglementation excessive.

Comme il est mentionné au chapitre 3, le Groupe d'étude est d'avis qu'il est essentiel que l'intervention gouvernementale et réglementaire ne nuise pas au deuxième objectif proposé. Par conséquent, le Groupe d'étude recommande :

- une réduction importante de la réglementation économique;
- des directives pour restreindre la réglementation aux seules situations dans lesquelles on ne peut pas compter uniquement sur le libre jeu du marché.

Le troisième objectif recommandé énonce quatre principaux buts sociaux, dont trois ne sont pas explicitement identifiés dans la version actuelle de la *Loi sur les télécommunications*.

Dans certains cas, ces buts couvrent des domaines de politique dans lesquels les pratiques réglementaires actuelles sont raisonnablement bien développées. Par exemple, le CRTC a pris un certain nombre de mesures au fil des ans pour promouvoir l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunications. Toutefois, l'objectif proposé fournira, pour la première fois, une orientation législative à l'appui d'un tel accès. Le troisième objectif proposé comportera également la reconnaissance législative explicite de l'importance des objectifs sociaux qui visent à améliorer la sécurité publique, à protéger la vie privée et à limiter la nuisance publique par le truchement du système de télécommunications.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande que les objectifs de la politique de télécommunication énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* soient reformulés.

Recommandation 2-1

Que les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, tels qu'actuellement énoncés dans la *Loi sur les télécommunications*, soient clarifiés pour :

a) **établir les objectifs de la politique canadienne de télécommunication;**

b) **fournir des directives sur l'intervention réglementaire et gouvernementale en vue d'atteindre ces objectifs.**

Recommandation 2-2

Que l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* soit remplacé par le suivant :

« Politique canadienne de télécommunication et directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire

7. La présente loi affirme que les télécommunications jouent un rôle essentiel pour promouvoir le bien-être économique et social du Canada et que la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) **promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;**

b) **améliorer l'efficience des marchés canadiens de télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;**

c) **améliorer le bien-être des Canadiens et renforcer le caractère inclusif de la société canadienne, par les moyens suivants :**

(i) faciliter l'accès des personnes handicapées aux télécommunications;

(ii) maintenir la sécurité publique;

(iii) contribuer à la protection des renseignements personnels;

(iv) limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications. »

Directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire

Tel que mentionné au chapitre 1, le Canada offre l'un des marchés les plus concurrentiels au monde dans le domaine des télécommunications. Le CRTC, qui a reconnu ce fait, s'applique à s'abstenir de plus en plus de réglementer. Toutefois, le cadre de réglementation canadien actuel comprend toujours des formes très longues et détaillées de réglementation économique, particulièrement en ce qui a trait aux services de détail locaux des entreprises de services locaux titulaires. La version actuelle de la *Loi sur les télécommunications* manque de directive claire quant à l'équilibre entre la réglementation économique et le libre jeu du marché. Les objectifs actuels exigent uniquement de « favoriser » le libre jeu du marché.

Depuis 1970, le cadre de réglementation énoncé dans la *Loi sur les télécommunications* et son prédécesseur, la *Loi sur les chemins de fer,* comporte une présomption claire en faveur de la réglementation de tous les services de télécommunications offerts par les entreprises canadiennes de télécommunications. Ce cadre exige l'approbation réglementaire préalable, par le CRTC, de tous les taux[2] et tarifs[3] de telles entreprises, et de tous leurs services, sauf si une catégorie d'entreprises est exempte de la réglementation[4] ou si le Conseil s'abstient de réglementer le service[5]. Toutefois, la Loi actuelle offre au Conseil une discrétion très large pour décider d'une abstention si celui-ci est d'avis qu'un type de service de télécommunications sera sujet à une concurrence « suffisante » pour protéger les intérêts des utilisateurs.

La Loi n'offre aucune directive concernant, d'une part, les tests à utiliser pour déterminer les circonstances dans lesquelles une telle concurrence est « suffisante » et, d'autre part, le poids relatif à donner à la réglementation et au libre jeu des marchés qui demeurent assujettis à une certaine réglementation. Cela crée l'éventualité d'une abstention trop lente ou prudente de la réglementation sur les marchés concurrentiels, ou d'une réglementation excessive sur les marchés où une certaine réglementation pourrait toujours être requise, mais où le libre jeu du marché suffirait à la remplacer partiellement ou totalement.

Certaines formes de réglementation des télécommunications continueront à jouer un rôle important dans un proche avenir. En effet, dans certaines régions du pays, surtout celles qui sont éloignées, les forces concurrentielles du marché ne seront sans doute jamais suffisantes pour remplacer entièrement la réglementation économique. De plus, la poursuite d'objectifs sociaux exigera probablement la présence de certains types de réglementation sociale continue.

---

2 L'article 25 (1) de la *Loi sur les télécommunications* interdit aux entreprises canadiennes de fournir un service de télécommunications, sauf si le service est conforme à la tarification déposée auprès du CRTC et approuvée par celui-ci. La tarification doit préciser le taux ou le taux maximal ou minimal, ou les deux, à imposer pour le service.

3 L'article 24 stipule que les services de télécommunications offerts doivent être assujettis aux conditions fixées par le CRTC ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci. Les tarifs des entreprises incluent généralement une description exhaustive des conditions dans lesquelles le service est offert.

4 En vertu de l'article 9 de la Loi.

5 En vertu de l'article 34 de la Loi.

L'intervention du gouvernement et du CRTC dans la réglementation technique – par exemple, par la surveillance d'ententes d'interconnexion, la gestion du spectre et l'accès aux structures d'appui et aux droits de passage – sera probablement aussi requise de façon continue.

Comme les marchés des télécommunications continueront d'être régis par une combinaison des forces concurrentielles du marché et de la réglementation, le Groupe d'étude est d'avis que la législation du Canada en matière de télécommunications devrait fournir une orientation plus claire sur les circonstances dans lesquelles une réglementation est requise, ainsi que sur la nature et l'étendue des mesures réglementaires. Pour en arriver à ses recommandations destinées à orienter l'intervention réglementaire et gouvernementale future, le Groupe d'étude a considéré les facteurs suivants.

Premièrement, il devrait y avoir une prédisposition générale en faveur du libre jeu du marché. Cette approche est justifiée par :

- le niveau très élevé de concurrence qui s'est dégagé sur les marchés canadiens des télécommunications, y compris l'établissement d'au moins deux infrastructures de réseau d'accès local concurrentielles dans la vaste majorité des marchés canadiens;
- les tendances technologiques et du marché mondial, qui offrent une gamme croissante de solutions concurrentielles de remplacement des services de télécommunications réglementés actuels;
- la mesure dans laquelle le libre jeu du marché a réussi à fournir ce dont les Canadiens ont besoin, c'est-à-dire un accès étendu à une gamme croissante de services fiables et de pointe à des prix et à des conditions raisonnables, y compris les services d'accès à large bande de pointe dont le niveau compte parmi les plus élevés au monde;
- la proposition selon laquelle l'intervention réglementaire gouvernementale est coûteuse et potentiellement perturbatrice, et qu'elle devrait être utilisée de façon sélective pour résoudre des problèmes clairement identifiés ou atteindre des objectifs sociaux ou économiques importants;
- la proposition connexe selon laquelle le libre jeu du marché est préférable à la réglementation dans les situations où les deux options permettent d'atteindre les mêmes objectifs de politique.

Deuxièmement, le Groupe d'étude fait remarquer que la réglementation efficace et avisée des marchés de télécommunications est une tâche complexe et problématique. La réglementation économique détaillée des entreprises de services téléphoniques a, par le passé, fonctionné raisonnablement bien dans l'environnement monopolistique plus simple et plus stable. À l'époque, un organisme de réglementation diligent et qualifié pouvait :

- essayer de recueillir toute l'information nécessaire;
- essayer d'évaluer avec précision les forces dynamiques en vigueur et prévues du marché;
- se fier à la validité continue de cette information et de ces évaluations;

- prendre le temps nécessaire pour arriver à des décisions réglementaires bien étudiées;
- être raisonnablement convaincu que ses décisions auraient l'incidence voulue.

À l'opposé, les marchés des télécommunications d'aujourd'hui sont très concurrentiels, dynamiques et complexes. Cela nuit à l'efficacité de la réglementation économique dans bien des domaines et entraîne de nouveaux coûts. Dans le nouvel environnement, ces coûts comprennent non seulement les coûts traditionnels du processus réglementaire et de la conformité à la réglementation, mais aussi l'incidence négative de la réglementation sur le développement de marchés efficients, les conséquences perturbatrices d'une intervention basée sur des données incertaines, la possibilité de conséquences non voulues, la distorsion des résultats du marché et d'autres éléments similaires. Par conséquent, même dans les cas où le libre jeu du marché ne fonctionne pas de façon parfaite, on ne peut plus assumer que la réglementation produira automatiquement un meilleur résultat. En fait, la réglementation peut, dans certaines circonstances, retarder l'apparition de nouveaux services de pointe. Elle peut aussi exiger des tarifs plus élevés que ceux qui prévaudraient sur un marché non réglementé.

Le secteur canadien des télécommunications a atteint un point charnière. Aujourd'hui, contrairement à ce qui était vrai dans le passé, on peut assumer que le libre jeu du marché fournira en général un moyen plus efficace et moins coûteux que la réglementation économique pour atteindre plusieurs objectifs de la politique canadienne de télécommunication. Il est temps que le cadre de réglementation fournisse une orientation claire sur l'importance primordiale du libre jeu du marché et qu'il clarifie les circonstances plus restreintes dans lesquelles la réglementation ou toute autre forme d'intervention gouvernementale devrait être appliquée.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude est d'accord avec les principes suivants énoncés dans le rapport *La Réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*[6] :

- la réglementation, au besoin, devrait être clairement orientée sur la réalisation des objectifs de politiques visés;
- les autorités de réglementation devraient viser les moyens les moins dispendieux et intrusifs pour atteindre les objectifs de politique, c'est-à-dire éviter le chevauchement, le double emploi et l'incohérence, minimiser les risques éventuels de conséquences non voulues et prévoir une application réglementaire proportionnelle aux risques et aux problèmes en cause.

Les forces concurrentielles du marché ont évolué au point où elles peuvent remplacer la réglementation en tant que moyen principal pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication. Par conséquent, la *Loi sur les télécommunications* devrait inclure des directives qui précisent non seulement quand une intervention réglementaire ou toute autre intervention gouvernementale est requise, mais aussi la nature et l'étendue d'une telle intervention.

---

6 Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*, Ottawa, 20 septembre 2004. Affiché à **www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf**.

Recommandation 2-3

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7 proposé :

« 7.1 Les directives suivantes s'appliqueront dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de télécommunication :

a) **le libre jeu du marché sera favorisé dans la mesure du possible en tant que moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;**

b) **les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales s'appliqueront uniquement dans les cas suivants :**

(i) le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable,

(ii) les coûts de telles mesures ne l'emportent pas sur les avantages;

c) **les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales seront efficientes et proportionnelles à leur objectif et ne feront obstacle au libre jeu du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs. »**

Conformité aux directives

Les directives proposées en ce qui concerne l'intervention gouvernementale et réglementaire sont conçues pour veiller à ce que l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication soit clairement favorisée par la réglementation et toute autre forme d'intervention gouvernementale, et qu'une telle intervention ne fasse pas obstacle, par inadvertance, au fonctionnement efficient des marchés des télécommunications. Le Groupe d'étude est d'avis que le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de politique recommandés consiste en l'application rigoureuse de ces directives. Le Groupe d'étude pense donc que le CRTC, ainsi que les autres ministères et organismes gouvernementaux qui participent à la mise en œuvre de la politique et de la réglementation en matière de télécommunications, devraient être assujettis à l'obligation légale de démontrer leur conformité aux directives sur une base continue[7].

---

7 Cette exigence est similaire à celle selon laquelle les résumés de l'étude d'impact de la réglementation doivent accompagner les nouveaux règlements fédéraux. Voir la section sur l'étude d'impact réglementaire dans le *Guide du processus réglementaire* du Bureau du Conseil privé, modifié le 1er juillet 2004, affiché à www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&doc=regguide/regguide_f.htm. Voir également la *Politique de réglementation du gouvernement du Canada* du Bureau du Conseil privé, approuvée en novembre 1999, affichée à www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&sub=governmentofcanadaregula. Le Groupe d'étude ne pense pas que toutes les exigences du *Guide du processus réglementaire* ou les autres exigences de processus liés à l'élaboration de règlements officiels devraient être étendues au CRTC et aux autres ministères et organismes touchés par la mise en œuvre de la politique et de la réglementation en matière de télécommunications, car cela augmenterait le retard sur le plan réglementaire et entraverait l'accélération du processus réglementaire des télécommunications. Voir le chapitre 9 pour une discussion plus complète des procédures réglementaires de télécommunications.

Cette exigence vise à concentrer l'attention des organismes de réglementation et des fonctionnaires, dans chaque cas, sur la question de savoir si une intervention réglementaire ou gouvernementale est bel et bien requise et, le cas échéant, s'il existe d'autres moyens moins intrusifs ou moins coûteux d'atteindre un objectif de politique dans un délai raisonnable. Selon le Groupe d'étude, le fait d'imposer cette obligation à l'organisme de réglementation aidera à surmonter la présomption législative de longue date qui favorise la réglementation. Cela devrait assurer une transition plus cohérente et plus rapide au libre jeu du marché.

Recommandation 2-4

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7.1 proposé :

« 7.2 Tous les documents de politique, décisions, décrets et autres moyens d'introduction ou de modification de mesures gouvernementales ou réglementaires importantes doivent :

***a)* préciser l'objectif de la politique de télécommunication qui est visé par la politique ou la mesure;**

***b)* démontrer la conformité aux directives législatives pour la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication. »**

Application cohérente de la politique

De nos jours, un certain nombre de ministères et organismes gouvernementaux participent à la mise en œuvre de politiques et de règlements en matière de télécommunications. Comme on l'a indiqué précédemment, le Groupe d'étude est d'avis que les objectifs de la politique canadienne de télécommunication devraient être mis en œuvre d'une manière cohérente et uniforme par tous les ministères et les organismes concernés. Ces objectifs de politique devraient donc s'appliquer non seulement au CRTC dans l'exécution de ses tâches en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, mais aussi au ministre de l'Industrie dans la mise en œuvre des politiques et programmes de télécommunications.

À l'heure actuelle, le ministre de l'Industrie n'est pas tenu d'exercer ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur la radiocommunication* ou de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* d'une manière qui soit conforme aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication[8]. Le présent rapport recommande un réalignement et une séparation plus claire entre les fonctions actuelles de réglementation et d'élaboration de politiques du ministre (voir le chapitre 9, Organismes de réglementation). Toutefois, le ministre de l'Industrie ainsi que les autres ministères

---

[8] La *Loi sur la radiocommunication* prévoit que le ministre « peut aussi tenir compte » des objectifs de la politique de télécommunication dans l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 5 de ladite Loi.

et organismes gouvernementaux peuvent continuer d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, programmes et mesures réglementaires en matière de télécommunications qui touchent le fonctionnement des marchés de télécommunications, comme le programme U-CAN recommandé dans le présent rapport[9].

Recommandation 2-5

Que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiocommunication*, à la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et aux autres lois fédérales pertinentes pour s'assurer que tous les ministères et organismes gouvernementaux qui mettent en œuvre des politiques, programmes et mesures réglementaires en matière de télécommunications agissent de manière à promouvoir la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication et se conforment aux directives de mise en œuvre énoncées dans la *Loi sur les télécommunications*.

Réglementation des fournisseurs de services de télécommunications

Différents types de fournisseurs de services pénètrent actuellement sur les marchés canadiens des télécommunications, où la concurrence est de plus en plus féroce. À titre d'exemple de cette diversité croissante, mentionnons les nouveaux venus qui revendent les services de télécommunications obtenus auprès d'autres entreprises de télécommunications afin de fournir au public de nouveaux services téléphoniques VoIP. Le pouvoir du CRTC pour ce qui est de réglementer les revendeurs et les autres fournisseurs de services de télécommunications (FST) en vertu de la *Loi sur les télécommunications* est actuellement très limité. La compétence du CRTC est essentiellement restreinte à la réglementation des « entreprises canadiennes » et la définition de ce terme exclut les FST qui ne possèdent pas ou qui n'exploitent pas leurs propres installations de transmission[10].

Le gouvernement et le CRTC ont reconnu que l'atteinte de certains objectifs sociaux et techniques importants par la réglementation nécessite l'application d'un certain degré de réglementation aux activités des FST qui, techniquement, n'entrent pas dans la définition des « entreprises canadiennes ». Après l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* en 1993, le Parlement a promulgué certaines modifications à la législation qui ont élargi les pouvoirs du CRTC à l'égard des FST afin de les assujettir au régime international de délivrance de licences en télécommunications, prévu par l'article 16.1. L'article 46.5 a également été promulgué pour permettre au CRTC d'inclure les FST en tant que contributeurs au fonds établi par le CRTC pour appuyer la prestation d'un service téléphonique de base, à un prix abordable, dans les zones de desserte à coûts élevés.

---

9 Y compris les programmes d'accès aux services à large bande administrés par le ministre de l'Industrie, tels que le PSLB et l'INS.

10 Avis public Télécom CRTC 93-62, *Exemption de la réglementation pour les revendeurs*.

À l'heure actuelle, la Loi n'autorise pas le CRTC à imposer d'autres formes de réglementation aux FST, y compris la réglementation technique ou sociale qui vise à accroître la sécurité publique ou à assurer la conformité aux règles d'interconnexion ou aux règles techniques. En l'absence d'autres pouvoirs explicites destinés à réglementer directement les FST, le CRTC a pris certaines mesures pour établir une forme « indirecte » de réglementation à leur égard par l'imposition de certaines obligations dans les tarifs des entreprises canadiennes qui offrent aux FST des services sous-jacents et des installations. Ces obligations se retrouvent dans les dispositions tarifaires des entreprises de services locaux qui régissent l'activité de revente et dans les tarifs d'accès aux divers types de services.

Sous ce système de réglementation indirecte, la capacité du CRTC à assurer la conformité des FST à ses règles et règlements se limite, en grande partie, à ordonner la cessation du service au FST par l'entreprise canadienne qui offre le service de transmission sous-jacent si le FST ne respecte pas les dispositions régissant sa réception du service. Comme la déconnexion aurait des répercussions économiques et de sécurité publique pour des dizaines de milliers d'abonnés qui se fient aux FST pour la prestation de services de télécommunications, y compris les services locaux, interurbains et d'urgence, ce type de mécanisme d'application de la loi n'est habituellement pas utilisé, laissant ainsi le CRTC sans aucun moyen pratique de faire appliquer sa réglementation sociale et technique en ce qui concerne les FST.

Le développement de la technologie à large bande et la capacité croissante des FST à reproduire efficacement les services offerts par les entreprises au moyen de technologies basées sur le protocole Internet, au lieu de revendre simplement les services sous-jacents de l'entreprise, laissent entendre que cette forme indirecte de réglementation ne constitue pas le mécanisme le plus efficace pour s'assurer que les FST se conforment aux règlements du CRTC en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

Cette faille dans le cadre législatif actuel a été mise en évidence par le CRTC dans son observation au Groupe d'étude, où il a souligné sa récente expérience dans l'établissement d'un régime réglementaire pour les services VoIP. Voici ce qu'a indiqué le CRTC[11] :

> L'instance publique qui a eu lieu récemment au sujet des services VoIP a remis cette question à l'avant-plan. En effet, les services VoIP actuellement offerts sur le marché sont équivalents, sur le plan fonctionnel, au service téléphonique local, le but visé étant de remplacer le service téléphonique de base. Dans le passé, les revendeurs pouvaient revendre le service local de base qu'offraient les entreprises de services locaux, puisque ce service incluait toutes les fonctions importantes. Maintenant, à l'ère de la téléphonie Internet, les revendeurs peuvent offrir leur propre service avec ou sans les fonctions du service de base. Or, en vertu des objectifs énoncés à l'article 7 de la Loi, le Conseil doit tenir compte de ces questions mais la Loi actuelle ne lui donne pas le pouvoir de le faire, sauf de façon indirecte.

---

11 Décision Télécom CRTC 2005-28, *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*.

Cet écart entre, d'une part, les objectifs réglementaires qui visent à assurer l'accès au service téléphonique d'urgence 9-1-1 et à d'autres fonctions importantes des services locaux et, d'autre part, le pouvoir du CRTC de faire respecter la conformité, est susceptible de s'élargir à l'avenir car les consommateurs seront de plus en plus en mesure d'accéder à un nombre croissant de services de télécommunications à partir de l'accès à large bande offert par des fournisseurs de services de télécommunications non dotés d'installations. De nouvelles mesures sont donc requises pour permettre au CRTC de s'acquitter efficacement de son mandat.

À la lumière de ces considérations, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC doit avoir le pouvoir de réglementer directement les activités des FST, particulièrement en ce qui a trait aux obligations sociales et aux règlements techniques d'application générale dans l'industrie. Selon le Groupe d'étude, le pouvoir du CRTC devrait être élargi pour lui permettre d'appliquer les dispositions de la partie III de la *Loi sur les télécommunications* aux FST, s'il juge que l'exercice d'un tel pouvoir est nécessaire pour réaliser les objectifs de politique prévus à l'article 7. Le CRTC devrait également se voir attribuer le pouvoir d'appliquer une telle exigence en utilisant la gamme complète des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

Le Groupe d'étude est d'avis que ces pouvoirs ne devraient s'appliquer aux FST que de façon sélective, au besoin, et qu'une décision de réglementer les FST devrait être justifiée par des raisons pour lesquelles une telle réglementation est nécessaire à l'avancement des objectifs de politique prévus par la loi. Cette approche de réglementation sélective est conforme aux directives de réglementation qui sont proposées ci-dessus dans le présent chapitre. Ces directives devraient stipuler que les FST demeurent non réglementés dans toute la mesure du possible et que la réglementation est limitée aux circonstances dans lesquelles il est nécessaire d'atteindre des objectifs particuliers de la *Loi sur les télécommunications*.

Conformément aux recommandations présentées plus loin dans le présent rapport, le Groupe d'étude recommande également que si le CRTC juge nécessaire de réglementer la conduite des FST, il devrait le faire autant que possible par l'imposition de règles généralement applicables par des ordonnances du CRTC, plutôt que par la réglementation tarifaire ou des ordonnances qui ne s'appliquent qu'à des fournisseurs de services précis.

Recommandation 2-6

Que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes soit habilité à réglementer directement tous les fournisseurs de services de télécommunications dans la mesure nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication.

3 Chapitre 3

Réglementation économique

Table des matières

Facteurs influençant l'envergure de la réglementation économique 3-5
Le rôle croissant de la concurrence 3-5
Équité et efficience 3-7
Raisons sous-tendant la réglementation économique 3-9
Raisons de ne pas réglementer 3-11
Retrait de la présomption de réglementation 3-12
Que devrait-on réglementer? 3-14
Services de transmission de base 3-14
Services discrétionnaires au détail 3-15
Transition vers les marchés déréglementés 3-16
Réglementation symétrique 3-18
Comment la réglementation devrait-elle se présenter? 3-19
Réglementation directe des services au détail 3-20
Abandon de l'établissement de prix moyens 3-21
Contrôle des agissements anticoncurrentiels 3-23
Interdictions *per se* 3-24
Règlements *ex ante* 3-25
Pratiques du droit sur la concurrence 3-26
Rôle des tarifs de détail 3-29
Dépôt de tarifs 3-29
Approbation de tarifs *ex ante* ou *ex post* 3-31
Groupements de services 3-32
Abandon des services au détail 3-32
Accès de gros obligatoire et ententes d'interconnexion 3-33
Accès et interconnexion 3-34
Accès de gros au Canada 3-35
Portée adéquate de l'accès de gros obligatoire 3-37
Examen des services essentiels 3-40
Accords transitoires 3-42
Réglementation des services de gros non essentiels 3-43
Réglementation des services d'interconnexion 3-44
Questions liées aux prix 3-46
Rôle de la revente 3-47
Situation actuelle 3-47
Droits et obligations des entreprises de services locaux concurrentes 3-49
Mise en œuvre 3-50

Le présent rapport traite séparément des réglementations économique, technique et sociale. Il n'y a pas de lignes précises de démarcation entre les trois volets, et les dispositions réglementaires ne peuvent pas toujours être nettement cataloguées selon cette taxonomie. Néanmoins, les enjeux et les mesures portant sur ces questions diffèrent suffisamment pour qu'une séparation s'avère utile aux fins du présent rapport.

L'objectif ultime de la réglementation économique, comme celui d'autres formes d'intervention gouvernementale, devrait être d'améliorer la qualité de vie des Canadiens en facilitant l'activité économique et en rehaussant leur niveau de vie. Cet objectif doit s'appliquer à la politique et à la réglementation économiques dans le secteur des télécommunications.

Le chapitre 2, Objectifs de politique et réglementation, décrit les objectifs centraux recommandés par le Groupe d'étude en matière de politique et de réglementation des télécommunications canadiennes. Ces objectifs visent :

- à promouvoir un accès abordable à des services de télécommunications de pointe partout au Canada;
- à accroître l'efficience des marchés canadiens des télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;
- à rehausser le bien-être des Canadiens et le caractère inclusif de la société canadienne.

Ces objectifs ne divergent pas radicalement des objectifs fondamentaux adoptés, de façon explicite ou implicite, par les instances réglementaires et les décideurs canadiens dans le passé. Cependant, les moyens que propose le Groupe d'étude pour atteindre ces objectifs diffèrent des processus réglementaires traditionnels.

L'industrie des télécommunications a évolué considérablement au cours des 25 dernières années et le rythme des changements s'accélère. Aujourd'hui, elle a pratiquement complété sa transformation, passant d'un petit groupe de monopoles régionaux exploités comme des services publics réglementés et offrant un nombre restreint de services de téléphonie de base, à un ensemble d'entreprises dynamiquement concurrentielles dans un marché ouvert. Ces entreprises livrent concurrence à de nombreux joueurs régionaux, nationaux et internationaux pour offrir une grande diversité d'applications et de contenu grâce à de nouvelles technologies.

Cette transformation doit s'accompagner d'une révision des moyens permettant d'atteindre les objectifs de la politique nationale de télécommunication. Les changements que le Groupe d'étude estime essentiels se résument aux points suivants :

- Il faut accélérer la déréglementation de l'industrie pour promouvoir le développement d'un milieu plus dynamique, innovateur et à l'écoute des clients.
- Il ne devrait plus être possible, ou souhaitable, que les organismes de réglementation cherchent à « micro-gérer » l'industrie pour créer une structure planifiée de l'industrie ou prédéterminer la plupart des ententes économiques entre les membres de l'industrie.

- Une bonne partie du cadre de réglementation économique détaillé élaboré au fil des ans n'est plus de mise, étant donné que les forces d'un marché concurrentiel ont atteint un niveau leur permettant d'atteindre les objectifs centraux de la politique de télécommunication.
- Le cadre de réglementation des télécommunications devrait se fier davantage aux principes de la « réglementation intelligente[1] » et à la politique de la concurrence qui s'applique aux autres secteurs de l'économie.
- Les objectifs sociaux de la réglementation des télécommunications devraient être plus nettement définis et isolés de la réglementation économique des fournisseurs de services. Ils devraient être intégrés à des mesures de réglementation qui sont neutres au point de vue de la concurrence et s'appliquent à l'ensemble de l'industrie.

Le reste de ce chapitre commence par un examen de la raison d'être de la réglementation économique, suivi d'une discussion sur les services au détail qui devraient être réglementés et la façon dont cela devrait ce faire. Deux grands enjeux, le contrôle des agissements anti-concurrentiels et la réglementation des tarifs de détail, font l'objet d'une analyse détaillée.

Ce chapitre passe ensuite à la question de l'obligation des titulaires d'installations et de réseaux de donner l'accès au marché de gros par des concurrents, y compris les prix qui devraient s'appliquer. Le chapitre se termine par une discussion sur un sujet connexe, les droits et obligations des revendeurs de services de télécommunications.

Étant donné la complexité du secteur des services de télécommunications et la nécessité d'adapter le droit de la concurrence traditionnel en fonction de ses paramètres particuliers, le Groupe d'étude est d'avis que pendant une période de transition de cinq ans, il devrait y avoir un organisme qui allie des compétences en économie de la concurrence à une connaissance approfondie de l'industrie des télécommunications.

Pour des raisons présentées au chapitre 4 ci-après, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut constituer un nouveau tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT). Le TCT serait un genre de « commission mixte » du CRTC et du Bureau de la concurrence, faisant fond sur l'expertise des deux organismes. De façon générale, le TCT aurait compétence sur les questions de concurrence qui touchent des décisions sur la déréglementation et le contrôle des agissements anticoncurrentiels des services de télécommunications. Il devrait être assujetti à une disposition prévoyant qu'après la période transitoire ce tribunal pourrait ne plus être nécessaire.

Le présent chapitre centre son attention sur la nature de la réglementation économique et les types de services qui doivent être réglementés. Le chapitre 4 présente une discussion exhaustive de la structure du TCT proposé et de ses pouvoirs.

---

1 Plusieurs des grands principes de la « réglementation intelligente » ont été étudiés et élaborés au Canada et ailleurs ces dernières années. Voici des exemples de rapports clés dans ce domaine : Conseil économique du Canada, *Réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981 et, récemment, Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La Réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*, Ottawa, septembre 2004. Le Groupe d'étude est d'avis que les grands principes énoncés dans ce rapport sont généralement pertinents pour la réforme de la réglementation du secteur des télécommunications.

Facteurs influençant l'envergure de la réglementation économique

Le rôle croissant de la concurrence

Au cours des 25 dernières années, la concurrence s'est faite beaucoup plus vive dans les marchés canadiens des télécommunications. Parallèlement, la réglementation s'est étoffée, souvent pour chercher à favoriser la concurrence dans des marchés précis[2]. Après l'arrivée de nouveaux venus sur les marchés de la téléphonie interurbaine et locale au cours des années 1990, les plaintes déposées par ces nouveaux venus concernant des agissements anticoncurrentiels de la part d'entreprises de services locaux titulaires (ESLT), c'est-à-dire les compagnies de téléphone, se sont multipliées. De plus, des percées technologiques et des ouvertures sur les marchés ont élargi l'envergure des activités des ESLT. En réaction, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) s'est intéressé davantage à la supervision minutieuse de leurs activités et de leur conduite. Cependant, à mesure que la concurrence s'intensifie, la réglementation économique doit, dans la mesure du possible, céder la place au libre jeu du marché.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi des marchés de télécommunications concurrentiels peuvent mieux servir le consommateur et l'économie dans son ensemble que la réglementation ou d'autres formes d'intervention gouvernementale. L'une des raisons principales est que la fixation des prix et des modalités de service, à l'avantage tant des fournisseurs de services que des clients, exige de vastes quantités de renseignements qu'une seule organisation ne saurait réunir, tenir à jour et utiliser. Cela vaut, peu importe que l'organisation soit gouvernementale ou privée. Dans les marchés concurrentiels, les modifications de prix et de modalités de service se font généralement à tâtons, prenant en considération ce qui a été accepté et refusé par le marché. Le libre jeu du marché peut traiter davantage d'information, et plus efficacement, qu'un seul fournisseur de services ou organisme de réglementation.

Une autre raison sous-tendant le fait que les marchés concurrentiels sont plus efficaces qu'une réglementation ou intervention gouvernementale est que la réglementation comporte des coûts substantiels. Il s'agit des coûts du processus réglementaire lui-même, dont les coûts de conformité réglementaire absorbés par les fournisseurs de services et les autres participants, ainsi que les coûts découlant de conséquences imprévues ou non voulues[3].

---

2 Par exemple, au milieu des années 1980, le CRTC a établi un écart de prix fixe entre les prix de CNCP pour des lignes privées et ceux de Bell Canada. Voir : *CNCP Télécommunications – Tarifs applicables à la prestation de services téléphoniques de ligne directe interconnectés*, Décision Télécom CRTC 83-10, 26 juillet 1983. Évidemment ordonné pour tenir compte de la valeur moindre du service CNCP, en pratique l'écart de prix a servi de prix d'encadrement pour CNCP, empêchant du coup Bell de descendre ses prix à moins que CNCP ne le fasse d'abord, ce qui permettait à CNCP de maintenir ses prix à leur niveau courant.

3 Par exemple, la préparation et le dépôt d'études économiques, à un degré de précision et sous un format précisés par l'organisme de réglementation, pour démontrer que les contraintes de prix plancher ont été respectées, exigeront davantage de temps et de ressources.

Les marchés concurrentiels offrent de meilleurs incitatifs aux fournisseurs de services. Dans de tels marchés, ces fournisseurs voient leur prospérité dépendre de la satisfaction des besoins des clients. En autant que les obstacles à l'arrivée de nouveaux concurrents aient été éliminés, les fournisseurs de services doivent innover et offrir des services à des prix qui satisfont les besoins de leurs clients, autrement ceux-ci iront ailleurs.

Le réglementation devrait s'ajouter au libre jeu du marché plutôt que le remplacer. Le Groupe d'étude est d'avis que la concurrence dans les marchés des télécommunications a évolué à un point tel que la réglementation devrait faire figure d'exception plutôt que de règle. Pour y arriver, il faut transformer le cadre législatif actuel, lequel veut que les services soient réglementés à moins que l'organisme de réglementation ne s'en abstienne. De plus, le Groupe d'étude croit que le nouveau cadre de réglementation devrait s'assurer que là où des règlements s'imposent, leurs incidences sur le libre jeu du marché devraient être limitées et que les mesures réglementaires devraient être proportionnelles aux problèmes qu'ils tentent de régler.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre de réglementation du secteur des télécommunications au Canada devrait se fonder sur la concurrence et le libre jeu du marché, dans toute la mesure du possible.

Recommandation 3-1

Que le cadre de réglementation du secteur des télécommunications au Canada se fonde, dans la mesure du possible, sur la concurrence et les forces du marché plutôt que sur la réglementation économique.

Le bien-fondé de se fier au libre jeu du marché varie d'une région à l'autre. Dans les régions très faiblement peuplées et offrant peu d'occasion de réaliser des économies d'échelle, les marchés des télécommunications pourraient bien être ce que les économistes appellent des monopoles naturels – soit des marchés où les coûts sont basés sur l'échelle de production, donc où une entreprise à elle seule peut servir le marché à un coût moindre que ne pourraient le faire plusieurs entreprises concurrentielles. Dans de tels cas, le maintien de la réglementation pourrait s'avérer nécessaire à moyen terme.

Lorsque la réglementation économique demeure nécessaire, il est préférable, dans la mesure du possible, qu'elle mène à des prix et à un niveau de rendement semblables à ceux auxquels on s'attendrait en situation de marché concurrentiel. Cela permet aux clients d'un monopole d'obtenir certains des avantages que leur donnerait un marché concurrentiel et facilite une transition en douceur, pour les clients et les fournisseurs de services, vers des marchés déréglementés en étalant les changements de prix et de rendement.

Équité et efficience

Généralement, la réglementation d'une industrie ou d'un secteur de l'économie vise plusieurs objectifs. L'un des grands objectifs doit être de maximiser l'efficience et la productivité dans les cas où on ne s'attend pas à ce que le libre jeu du marché puisse arriver à ce résultat. Mais, l'efficience n'est pas le seul objectif. La réglementation cherche aussi à atteindre divers objectifs sociaux. L'équité est un exemple d'objectif social récurrent quant au traitement réglementaire de divers clients ou fournisseurs de services. Dans le secteur des télécommunications, les objectifs sociaux de réglementation comprennent l'accès universel, la protection de la vie privée et la disponibilité de services d'urgence.

La recherche de certains objectifs sociaux peut entrer en conflit avec les objectifs de l'efficience et de la productivité. Prenons comme exemple l'accès universel aux services de téléphonie. Pendant de nombreuses années, les tarifs de base du service résidentiel local ont été maintenus bien en deçà de leur coût réel afin d'encourager le plus grand nombre de ménages possible à se brancher[4]. Malheureusement, cela a mené à d'énormes inefficacités économiques et certains clients ont évité d'acheter des services dont les prix dépassaient largement les coûts, par exemple les services d'appels interurbains au Canada.

Afin de protéger les sources d'interfinancement servant à défrayer les services locaux rendus en deçà du prix coûtant, les organismes de réglementation et les compagnies de téléphone titulaires ont gêné la venue de concurrents pendant de nombreuses années. En conséquence, il y a eu une réduction moindre des coûts et peut-être une diffusion moins rapide des innovations que s'il y avait eu des concurrents.

Le système de l'interfinancement s'est avéré de plus en plus inefficace et incompatible avec l'arrivée de marchés concurrentiels et a été éventuellement remplacé par des subventions explicitement ciblées. Aujourd'hui, le CRTC impose de telles subventions seulement pour la fourniture du services de téléphonie de base locale dans des secteurs coûteux à desservir[5]. La séparation dans ce cas-ci entre les objectifs sociaux et économiques a permis de continuer à réaliser l'objectif de l'accès universel à coût abordable, tout en minimisant les coûts découlant de pertes d'efficience[6].

Il existe d'autres exemples de mesures réglementaires qui ont faussé l'efficacité économique au nom d'objectifs sociaux. Ils comprennent le gel du prix des appels en cabine téléphonique pendant plusieurs décennies (au cours des années 1960 et 1970, puis encore pendant les années 1980 et 1990), le découragement d'essais basés sur le service local tarifé à l'utilisation

---

4 Il y avait des motifs d'efficacité pour maintenir le prix de l'accès local à un niveau peu élevé. La possibilité de rejoindre un plus grand nombre de clients augmentait aux yeux des autres clients la valeur du service, même si ceux-ci n'avaient pas à débourser pour ce service. Cependant, le taux de pénétration du service de téléphone est très élevé depuis des décennies et la valeur d'un plus grand nombre de clients s'est estompée depuis.

5 Voir la décision initiale du CRTC au sujet de ce régime : *Modifications au régime de contribution*, Décision Télécom CRTC 2000-745, 30 novembre 2000.

6 L'interfinancement implicite de l'urbain en faveur du rural s'est également estompé. De plus, les grandes entreprises utilisatrices ont bénéficié de baisses de prix fort importantes. Cependant, la contribution substantielle des petits clients commerciaux existe toujours.

(pendant les années 1970) et l'imposition de prix uniformes pour tous les membres d'une classe de clients, même si les coûts varient grandement au sein d'une classe donnée (une pratique réglementaire toujours en vigueur)[7].

Un exemple plus récent de processus réglementaire fondé sur l'équité, qui entrait en conflit avec le fonctionnement efficace des marchés, se retrouve dans la décision du CRTC d'ajouter un nouvel objectif en matière de réglementation économique visant l'équité envers les nouveaux concurrents. Dans sa décision portant sur l'examen de la réglementation basée sur le plafonnement des prix en 2001, le CRTC a lancé l'objectif suivant[8] :

> ... concilier les intérêts des trois principaux intervenants dans les marchés des télécommunications, c.-à-d., les clients, les concurrents et les compagnies de téléphone titulaires...

L'ajout du nouvel objectif au régime de plafonnement des prix pour tenir compte des intérêts des nouveaux concurrents donne à penser que les prix devraient être fixés de sorte que les intérêts des concurrents des ESLT soient favorisés ou protégés – plutôt qu'être établis à des niveaux qui correspondraient à ceux émanant d'un marché concurrentiel.

D'autres initiatives du CRTC ont étoffé la doctrine voulant que ce dernier puisse intervenir dans les marchés en faveur de l'équité envers les concurrents, même si cela semble contraire aux principes de l'efficience ou de la réduction des prix exigés des consommateurs[9]. L'objectif du CRTC semble avoir été la promotion de la viabilité financière des concurrents des ESLT afin, de façon ultime, de veiller à ce que les consommateurs bénéficient d'une concurrence accrue. La mise en application de cette doctrine a mené à un nouveau palier de réglementation visant à façonner la structure des marchés, plutôt que de laisser le libre jeu du marché déterminer la réussite ou l'échec de divers fournisseurs de services. L'ampleur de l'intervention par le CRTC au nom des nouveaux venus a eu une grande portée et s'est traduit par l'imposition de contraintes énormes sur les activités commerciales des principaux fournisseurs de nombreux services de télécommunications, les ESLT[10].

Selon le Groupe d'étude, il faut établir une distinction entre, d'une part, les objectifs économiques des mesures de réglementation et, d'autre part, les objectifs sociaux et d'équité. L'élaboration d'autres instruments réglementaires ciblés en fonction de l'atteinte d'objectifs précis limite la portée de conflits inutiles entre les objectifs et contribue à l'atteinte de chacun[11].

---

7 Par exemple, tous les clients de la Bande B payent le même prix, qu'ils vivent dans une habitation à logements multiples ou une maison isolée.

8 *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, Décision Télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002, paragraphe 99.

9 Un exemple probant est la décision du CRTC de protéger les concurrents contre une réduction des prix des ESLT, qui aurait été forcée par le régime de plafonnement des prix des titulaires et la création du compte de report pour les surplus de fonds. (Décision 2002-34).

10 Un exemple est le traitement par le CRTC des restrictions de « reconquête », dont on discute dans la section sur le contrôle des agissements anticoncurrentiels ci-après.

11 On reconnaît depuis longtemps l'utilité de se servir d'instruments différents pour atteindre divers objectifs de politique. Voir par exemple Jan Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956.

Les principes sous-tendant le nouveau cadre de réglementation des télécommunications au Canada devraient être les suivants :

- reconnaître que l'efficience économique, les objectifs sociaux et l'équité sont des objectifs réglementaires séparés;
- être explicite quant aux objectifs visés dans toute intervention réglementaire;
- se servir d'instruments réglementaires différents pour réaliser chaque objectif.

La mise en application de ces principes ajoutera de la transparence dans la conciliation entre les divers objectifs et les coûts et avantages de leur réalisation.

Recommandation 3-2

Qu'il y ait une démarcation nette entre les réglementations économique et sociale et que soient clairement définis les objectifs visés par la réglementation choisie et les mesures utilisées pour les atteindre efficacement, plutôt que d'utiliser la réglementation économique pour réaliser les objectifs sociaux.

Là où le libre jeu du marché ne permet pas d'atteindre les objectifs sociaux et où l'intervention gouvernementale par le truchement de règlements est nécessaire, une telle intervention devrait se faire d'une façon aussi neutre que possible en ce qui a trait à la concurrence. En général, la réglementation économique ne devrait pas servir à atteindre des objectifs sociaux. Ces objectifs sociaux devraient plutôt faire l'objet d'obligations séparées et précises s'appliquant à tous les fournisseurs de service, par exemple l'exigence que tous les fournisseurs de services offrent le service d'urgence 9-1-1. Le chapitre 6, Réglementation sociale, traite davantage de cette question.

Raisons sous-tendant la réglementation économique

Il ne faudrait faire appel à une réglementation économique que si elle améliore l'efficience et la productivité. Plus particulièrement, on ne devrait compter sur la réglementation économique que si la concurrence et le libre jeu du marché ne pourront probablement offrir à eux seuls un degré d'efficience et de productivité du calibre découlant de la réglementation. Trois grandes raisons justifient une intervention au moyen de la réglementation économique.

Position fortement dominante sur le marché et prix élevés – La première raison touche à la présence d'une position fortement dominante (PFD) sur le marché[12]. Afin de maximiser ses profits[13], un fournisseur de services ayant une PFD aura intérêt à maintenir des prix plus élevés et à produire une quantité moindre que ce qui serait le cas sur un marché concurrentiel. Par

---

12 L'expression « position fortement dominante sur le marché » dénote la capacité d'une entreprise d'augmenter grandement ses prix dans un marché donné sans, au cours d'une période non transitoire, voir ses clients réduire sensiblement le niveau de leurs achats parce qu'ils sont sensibles aux prix ou qu'ils passent à un autre fournisseur ou à un produit de substitution. Les expressions « position fortement dominante sur un marché » et « grand pouvoir sur le marché » sont souvent synonymes. Pour en savoir davantage, voir les Lignes directrices pour l'application des dispositions sur l'abus de position dominante du Bureau de la concurrence, juillet 2001. Affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/pics/ctf/lda.pdf**.

13 Les profits d'une entreprise ayant une PFD sont quelquefois appelés des profits « supra-normaux ». Les profits supra-normaux sont des profits plus grands que ceux qu'on peut attendre, en moyenne, d'un investissement à risque comparable dans un marché financier concurrentiel.

conséquent, certains consommateurs qui auraient acheté davantage d'unités du service à des prix concurrentiels en seront privés. Ceci entraîne un gaspillage du point de vue de la société dans son ensemble, et donc une inefficience économique. Une telle façon de fixer les prix mène également à une répartition des revenus des consommateurs vers le fournisseur dû au fait que le prix payé pour la quantité offerte est plus élevé qu'il ne le serait sur un marché concurrentiel.

Abus de dominance – Une deuxième raison qui peut justifier une intervention réglementaire porte sur l'intérêt qu'ont les fournisseurs de services ayant une PFD à protéger cette position dans un marché. Ces fournisseurs pourront tenter d'empêcher l'entrée en scène de rivaux possibles, forcer des concurrents à abandonner la partie, ou leur faire la leçon de sorte qu'ils ne chercheront pas trop à les concurrencer. Ce type d'agissements peut être vu comme un abus de dominance du fournisseur de services. Un tel abus qui entraîne (ou pourrait entraîner) une forte diminution ou une élimination de la concurrence constitue un agissement anticoncurrentiel. L'intervention gouvernementale pourrait être nécessaire pour contrôler de tels agissements.

Externalités de réseau – Une troisième raison justifiant l'intervention réglementaire porte sur l'existence d'externalités de marché entre des clients[14]. L'exemple le plus courant en télécommunications correspond à l'externalité de réseau suivante : plus il y a de clients (ou nœuds) dans un réseau de télécommunications, plus l'utilisation de ce réseau prend de la valeur pour un client puisqu'un plus grand nombre d'autres clients possibles pourront être rejoints[15].

Des externalités de réseau importantes peuvent découler de l'interconnexion de plusieurs réseaux. La valeur d'un réseau ou service de télécommunications dépend en partie du nombre de clients qui peuvent être rejoints. L'interconnexion de deux réseaux augmente le nombre d'usagers des deux réseaux qui peuvent être rejoints. C'est ce qui augmente la valeur des deux réseaux aux yeux de leurs usagers.

Cependant, l'interconnexion a généralement bien plus de valeur aux yeux de l'exploitant d'un petit réseau. En l'absence d'interconnexion, le réseau de plus grande taille attirera davantage de clients, toutes autres choses étant égales, ce qui renforcera la position sur le marché du réseau le plus grand. Il se pourrait que l'exploitant du réseau refuse de négocier une interconnexion, ce qui rendrait d'autant plus difficile l'arrivée de nouveaux venus sur le marché.

---

14 Une externalité du marché est présumée quand les actions d'une personne génèrent des bénéfices ou des coûts affectant d'autres intervenants, mais pas l'intéressé. La personne qui pose des gestes peut ne pas avoir la motivation pour adopter le meilleur comportement possible du point de vue de la société dans son ensemble. Un exemple d'externalité négative survient lorsqu'il y a production de pollution, dont le coût retombe sur la société, et non sur le producteur. Il y aura alors un niveau de production trop élevé compte tenu du coût réel de production. Un exemple d'externalité positive survient quand l'addition d'un nœud à un réseau génère des bénéfices aux yeux des usagers d'autres nœuds du réseau, sans que le fournisseur ou l'acheteur du nœud additionnel n'en tire de bénéfices. Par exemple, l'ajout d'un abonné à un réseau de téléphone.

15 La valeur additionnelle de chaque client décroît généralement à mesure que le nombre de clients augmente. Cela avantage l'exploitant du réseau le plus grand.

De façon similaire, le titulaire peut être le seul fournisseur de certains services ou installations dont un nouveau venu aura besoin pour servir ses clients, et que ce dernier ne peut reproduire pour des raisons techniques ou économiques. Le déni d'accès à ces installations et services « essentiels » peut également constituer de sérieuses entraves à l'entrée sur le marché.

La réglementation qui oblige l'interconnexion et l'accès par des concurrents à des installations essentielles gérées par les titulaires peut suffisamment abaisser les obstacles à l'entrée pour permettre à des forces concurrentielles d'évoluer dans le marché correspondant de services de télécommunications.

Raisons de ne pas réglementer

Tel que mentionné auparavant, la réglementation économique peut, dans certaines conditions, conduire à une amélioration du secteur des télécommunications et de l'économie canadienne dans son ensemble. Cependant, la réglementation entraîne également des coûts. Ceux-ci peuvent être fort imposants.

Dans un marché concurrentiel, les fournisseurs de services sont incités à diminuer leurs coûts et leurs prix et à innover en matière de prestation de services afin d'accroître leur profitabilité, ou tout simplement demeurer en affaires. La réglementation des prix et des niveaux de services limite la flexibilité du fournisseur de services. Les organismes de réglementation ne disposent pas de toute l'information requise pour décider efficacement des prix et des conditions de prestation de services dans des marchés concurrentiels. Ainsi, il est peu probable que des prix fixés par décision réglementaire puissent maximiser les avantages découlant de nouveaux services ou d'innovations.

De plus, les contraintes réglementaires mal choisies peuvent freiner des incitatifs en matière de réduction des coûts, d'investissement et d'innovation, par rapport à ce qu'ils auraient été dans un marché déréglementé. Par exemple, l'organisme de réglementation peut exiger que des retombées avantageuses, par exemple la réduction des coûts ou l'augmentation des profits, soient partagées avec les clients et les concurrents, directement ou indirectement[16]. S'ensuit une diminution des récompenses pour avoir pris des risques, ainsi qu'une diminution de la probabilité que des innovations et investissements risqués voient le jour.

Ainsi, la réglementation peut réduire les retombées provenant d'innovations et de nouveaux services et peut également freiner la réduction des coûts et autres gains d'efficience. Ces problèmes sont d'autant plus graves dans une industrie comme celle des télécommunications, qui se caractérise par une évolution technique rapide.

Outre les distorsions qu'elle impose au marché, la réglementation en soi peut s'avérer coûteuse. Tant les coûts d'administration de l'organisme de réglementation que les coûts afférents à la conformité des fournisseurs de services assujettis à la réglementation sont récupérés auprès de

---

[16] Pourtant, des coûts plus élevés ou des profits moindres incombent entièrement au fournisseur de services, comme cela serait le cas dans un marché normal.

l'industrie et, au bout du compte, dans une large mesure auprès des clients. Ce fardeau varie selon l'ampleur des règlements.

Finalement, la réglementation économique, comme tout autre type de contrôle d'activités, encouragera la naissance de mécanismes de contournement. Ces mécanismes constituent une perte, du point de vue de l'économie et de la société en général[17].

Retrait de la présomption de réglementation

La discussion présentée ci-dessus indique que tout cadre de réglementation doit tenir compte de deux types de risques. D'une part, on peut appliquer une réglementation inutile car les forces concurrentielles sont à même de protéger les intérêts des clients. Dans de tels cas, la réglementation peut mener à des distorsions, à des prix plus élevés et à des choix limités.

D'autre part, la déréglementation pose un risque lorsqu'un fournisseur de services a une PFD. Il peut en découler des prix plus élevés à court terme (grâce à l'exercice direct de son pouvoir sur le marché) ou à long terme (après avoir mis les concurrents au pas ou les avoir évincés). Un fournisseur dominant peut aussi chercher à renforcer sa dominance par des agissements anticoncurrentiels. Si cela peut avantager les clients à court terme, il peut également en découler à long terme une disparition de la concurrence, une hausse des prix et une réduction de l'innovation.

Grâce à la croissance de la concurrence et de solutions de rechange concurrentielles dans l'industrie des télécommunications canadiennes, ainsi qu'à une évolution rapide de la technologie, le Groupe d'étude est d'avis que les erreurs découlant du deuxième risque s'auto-corrigeront d'elles-mêmes. De nouveaux concurrents s'annonceront pour s'attaquer à la plupart des domaines où il y a des PFD. Le Canada en est arrivé au point où, dans la majeure partie des marchés des télécommunications au détail[18], les coûts que le maintien de la réglementation pourraient faire encourir à l'économie canadienne dépasseraient largement les avantages réels[19].

Dans cette optique, le Groupe d'étude est d'avis que la présomption de la *Loi sur les télécommunications* actuelle voulant que les services de télécommunications fournis par les entreprises de télécommunications canadiennes doivent être réglementés, à moins que le CRTC s'en abstienne, devrait céder la place à une présomption de déréglementation de

---

17 Voir Richard A. Posner, *Natural Monopoly and its Regulation*, préface à l'édition du 30e anniversaire, 1999, p. vii : [TRADUCTION] « Les efforts en vue de freiner risquent, selon moi, de produire des distorsions plutôt que d'amener un simulacre de prix et de produits concurrentiels. Cela est dû surtout aux problèmes touchant les renseignements et les incitatifs des organismes de réglementation et aux efforts consentis par les entreprises réglementées pour neutraliser la réglementation ou la manipuler à leur avantage. »

18 Le terme « marché » comprend tant le produit que le service offert, ainsi que la région géographique où il est offert. Dans la documentation sur la réglementation, le « service » désigne souvent le « marché ».

19 Un juriste américain réputé a été jusqu'à déclarer que (Posner, *op. cit.*, p. v.) :

> [TRADUCTION] ... la réglementation des services publics et des entreprises de télécommunications cause plus d'ennuis qu'elle ne procure d'avantages, même dans les secteurs, de moins en moins nombreux, qui présentent des caractéristiques de monopole naturel, c'est-à-dire où la moyenne des coûts diminue sur une gamme de produits si étendue qu'une seule entreprise aurait un énorme avantage du point de vue des coûts par rapport à plusieurs entreprises qui desserviraient le même marché.

tous les services. Ainsi, l'article 25 de la Loi devrait être révoqué et être remplacé par une disposition voulant que la réglementation économique ne puisse s'appliquer à un fournisseur de services dans un marché des télécommunications que lorsqu'on aura constaté qu'il exerce une PFD dans ce marché.

Le Groupe d'étude reconnaît qu'une période de transition sera de mise. Pendant cette transition, les services présentement soumis à une réglementation économique le demeureraient pendant une période de 12 à 18 mois, période devant servir à étudier tous les marchés des télécommunications pour détecter la présence d'une PFD exercée par un fournisseur de services. En l'absence d'une PFD dans un marché, la réglementation économique prendrait fin. Dans le cas contraire, la réglementation demeurerait en vigueur.

Recommandation 3-3

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée en remplaçant la présomption législative actuelle voulant que les services de télécommunications soient réglementés, à moins que le CRTC ne s'abstienne d'exercer ses pouvoirs, par une présomption de déréglementation qui stipule que :

a) **la réglementation économique ne s'appliquera que si l'on constate qu'un fournisseur de services exerce une position fortement dominante;**

b) **les services de télécommunications au détail seront offerts sans qu'il faille obtenir d'autorisation tarifaire ou autres mesures *ex ante* semblables s'il n'y a aucune position fortement dominante sur le marché.**

Recommandation 3-4

Que le recours à l'abstinence, tel que stipulé à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications*, soit remplacé par de nouvelles dispositions en vertu desquelles, sur demande de toute partie, les marchés des télécommunications assujettis à la réglementation économique seront examinés. Si l'examen conclut qu'il n'y a plus de position fortement dominante sur le marché, que les restrictions touchant l'augmentation des prix soient levées.

Recommandation 3-5

Que soit imposée une période de transition de 12 à 18 mois, pendant laquelle les services présentement soumis à une réglementation économique restent assujettis à une telle réglementation jusqu'à ce qu'il soit déterminé si les services visés sont affectés par la présence d'une position fortement dominante sur le marché.

Le Groupe d'étude est d'avis que le Tribunal sur la concurrence en télécommunications devrait définir les marchés des télécommunications visés, identifier les PFD et rendre les décisions de déréglementer, tel que discuté en détail au chapitre 4.

Que devrait-on réglementer?

Pour fins de clarté, une distinction a été établie entre la réglementation au détail et en gros. Les services destinés à l'achat par le client-destinataire sont appelés « services au détail » et l'accès aux installations et services essentiels d'un concurrent, l'« accès de gros ». Dans la mesure où ils sont fournis par obligation de l'organisme de réglementation, on parle d'« accès de gros obligatoire ». L'accès de gros, ainsi que les services d'interconnexion, sont appelés « services de gros ». Leur réglementation est analysée dans la section intitulée Accès de gros réglementé et ententes d'interconnexion. Mais, tout d'abord, le chapitre porte sur les nombreuses facettes de la réglementation des services au détail.

Lorsqu'elle détermine s'il y a une PFD sur le marché pour un service au détail, l'analyse doit tenir compte de toute interconnexion et accès de gros à des installations et services essentiels qui ont déjà été négociés entre les fournisseurs de services de télécommunications ou exigés par l'organisme de réglementation. Cela est conforme au principe général consistant à envisager tout d'abord de lever les obstacles à l'entrée sur le marché pour éliminer une PFD exercée sur un service au détail, tel que décrit dans la section suivante. La réglementation économique des services au détail ne devrait être utilisée que si une PFD persiste, malgré des mesures prises au niveau de l'accès de gros.

Services de transmission de base

Aux fins d'identification des services au détail soumis à une réglementation économique, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut faire une distinction entre les services de transmission de base et les services discrétionnaires. Un service de transmission de base est un service qui offre une voie de transmission entre deux points, ainsi que toute fonctionnalité requise pour pouvoir emprunter cette voie[20]. La voie peut être :

- commutée par circuit, là où une connexion est établie au début d'une session de communication et dédiée à cette session jusqu'à ce que la connexion soit coupée;
- commutée par paquets, là où la communication est fragmentée en paquets et acheminée par une ou plusieurs voies de son origine à la destination;
- dédiée en permanence à un usager spécifique, comme dans le cas d'une ligne privée de téléphone.

Tous les autres services au détail devraient être classés discrétionnaires[21]. Le CRTC devrait examiner tous les services présentement réglementés pour déterminer ce qui est discrétionnaire.

En vertu du nouveau cadre de réglementation proposé, il y aurait présomption législative d'une absence de réglementation économique en matière de services de transmission de base. La réglementation économique demeurerait ou serait imposée là où on aura déterminé qu'un fournisseur de services exerce une PFD dans un marché pour le service. La réglementation

---

[20] Par exemple, des services de téléphone locaux et interurbains, ainsi que divers services de données.

[21] Par exemple, des options et caractéristiques tels que le transfert d'appels, la boîte vocale, etc.

économique en vigueur pour les services de transmission de base devrait être examinée et, là où il n'y a pas de PFD, être éliminée[22].

La décision de réglementer ou non devrait tenir compte de l'expérience du CRTC en télécommunications jusqu'à maintenant, y compris son expérience dans l'établissement des critères d'abstention pour le marché des services locaux[23].

Recommandation 3-6

Que la réglementation économique des services de transmission de base au détail soit conservée ou instituée seulement s'il s'avère qu'un fournisseur de services exerce une position fortement dominante sur le marché en ce qui a trait à de tels services.

Services discrétionnaires au détail

Il ne semble pas y avoir grand danger que les fournisseurs de services se servent de leur dominance sur un marché courant de services discrétionnaires pour augmenter sensiblement leurs prix. Cette opinion est confirmée par les anciennes politiques du CRTC. D'ailleurs, de 1979 à 1998, le CRTC a exigé que les ESLT fixent les prix bien au-delà des coûts afin de maximiser la contribution, ou profit, tirée de ces services spécifiques, pour compenser par voie d'interfinancement les taux des services de base locaux. De 1998 à 2002, sous l'emprise du premier régime du CRTC sur le plafonnement des prix, les prix pour les services locaux optionnels n'avaient pas de plafond. Ce n'est que lors de l'entrée en vigueur du deuxième régime de plafonnement des prix, en 2002, que le CRTC a imposé des contraintes sur l'augmentation des prix de ces services. Cependant, même sous ces dispositions, les limites n'étaient que symboliques, ne représentant qu'une augmentation de 1 $ par service par année, pour une augmentation annuelle se situant entre 10 et 20 p. 100.

---

22 Le CRTC continuerait à accepter des demandes d'abstention jusqu'à ce que le régime de réglementation proposé soit en vigueur. Les décisions d'abstention du CRTC ont suivi l'approche établie dans l'*Examen du cadre de réglementation*, Décision Télécom 94-19, 16 septembre 1994. Le CRTC a récemment terminé une instance sur les modalités de l'application de cette approche aux entreprises de services locaux de détail. Une décision n'avait pas encore été rendue au moment de la rédaction de ce rapport (*Abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public Télécom CRTC 2005-2).

23 Le CRTC s'est doté de tests de détection d'une PFD dans sa procédure sur l'abstention. Des tests semblables se retrouvent dans *Loi sur la concurrence*, la jurisprudence et les Lignes directrices pour l'application des dispositions sur l'abus de position dominante du Bureau de la concurrence, juillet 2001. Le test PFD se fait généralement en deux étapes. Premièrement, on définit le marché pertinent quant à l'ensemble de produits ou services qui peuvent se substituer les uns aux autres. Un marché a deux dimensions : le marché pour le produit et le marché géographique. Les limites d'un marché correspondent au plus petit groupe de produits et à la plus petite aire géographique dans lesquels un vendeur unique cherchant à maximiser ses profits (un monopoliste hypothétique) pourrait profitablement maintenir ses prix significativement au-dessus des niveaux concurrentiels (habituellement cinq pour cent) pendant une période non transitoire (habituellement un an).

Une fois l'ensemble des concurrents identifiés, on évalue à quel point ces rivaux peuvent réduire le pouvoir sur le marché que la ou les entreprises dominantes pourraient avoir autrement. Le pouvoir de marché reflète la possibilité de profitablement établir des prix au-dessus des niveaux concurrentiels (ou en matière de réduction matérielle et non transitoire d'autres facteurs de la concurrence, tels que service, qualité, diversité, publicité et innovation) pendant une longue période de temps. Il est souvent difficile de calculer directement la position dominante exercée sur le marché. Conséquemment, on se sert de plusieurs indicateurs qualitatifs et quantitatifs du pouvoir exercé sur le marché. Il s'agit, essentiellement, des indicateurs suivants :

- part du marché, y compris stabilité de cette part et distribution;
- barrières à l'entrée, y compris toute allégation de comportement restrictif imputée à l'entreprise dominante ou aux entreprises dominantes;
- autres caractéristiques du marché, y compris l'importance du changement technologique, la quantité de capacité excédentaire et la possibilité pour les clients ou fournisseurs de faire contrepoids.

Le CRTC a conçu des tests pour détecter l'exercice d'une PFD sur le marché durant ses procédures sur l'abstention.

Si un service est discrétionnaire, la demande tendra à être plus sensible aux prix, ce qui rendrait de futures augmentations contre-productives car il y aurait diminution de la demande, des recettes et des profits, d'où une limitation du pouvoir exercé par un fournisseur sur le marché. Ainsi, il ne devrait y avoir d'autres contraintes régissant l'augmentation des prix des services discrétionnaires que celles du libre jeu du marché. En ce qui a trait aux agissements anticoncurrentiels, les contrôles standard de tels agissements s'appliqueraient.

Recommandation 3-7

Que les services discrétionnaires ne soient pas réglementés en vue de prévenir l'augmentation des prix, mais qu'ils soient simplement soumis aux contraintes régissant les agissements anticoncurrentiels.

Transition vers les marchés déréglementés

En vertu du nouveau cadre proposé, les services que le CRTC a soustrait par abstention à la réglementation demeureraient ainsi. Quand cette abstention est conditionnelle, le CRTC ayant conservé certaines conditions de réglementation, celles-ci devraient être examinées et éliminées si aucun fournisseur n'exerce de PFD. Cela répond à la présomption contre la réglementation.

Tel que noté à la sous-section précédente, les services de transmission de base au détail actuellement soumis à une réglementation économique demeureraient réglementés pendant une période transitoire durant laquelle les marchés des télécommunications seraient analysés pour déterminer si un fournisseur de services exerce une PFD.

En conformité avec la présomption contre la réglementation, les nouveaux services de transmission de base ne seraient pas assujettis à une réglementation économique, à moins qu'une PFD ne soit exercée dans les marchés pertinents. Cependant, tout intervenant pourrait demander à ce que l'on détermine s'il y a un fournisseur de services qui exerce une PFD dans ces nouveaux marchés. Si tel est le cas, on devrait d'abord se pencher sur les mesures conçues pour contrer les agissements anticoncurrentiels dans les marchés des services de télécommunications (tel que proposé plus loin dans ce chapitre). Advenant que ces mesures correctives ne suffisent pas à protéger les intérêts des clients ou à contrer tout agissement anticoncurrentiel, la réglementation économique s'appliquerait, tel que décrit dans la prochaine section.

Un processus semblable devrait s'appliquer dans le cas de la reréglementation de services de transmission de base déjà déréglementés. Après la déréglementation, toute partie intéressée devrait pouvoir demander que l'on détermine s'il y a une PFD dans le marché pertinent de services au détail. Si c'est le cas, une autre enquête chercherait à voir si les mesures disponibles pour contrer les agissements anticoncurrentiels, décrits plus loin, suffisent à la tâche. Autrement, la réglementation économique devrait être rétablie[24].

---

[24] Le Groupe d'étude s'attend à ce que la remise en vigueur d'une réglementation économique ne soit qu'une mesure d'exception. Si un marché a déjà été concurrentiel par le passé, en ce sens que la concurrence a éliminé l'exercice d'une PFD, ce marché sera probablement concurrentiel à l'avenir. Les bénéfices supra-normaux seraient un bon incitatif pour attirer de nouveaux venus.

Si on trouve qu'un service au détail est discrétionnaire plutôt qu'essentiel, et donc qu'une réglementation économique ne s'applique pas, il devrait y avoir des dispositions permettant de revoir la classification du service et, si nécessaire, de le reclasser comme service de transmission de base. Une telle procédure pourrait être amorcée à la demande de toute partie intéressée. Advenant qu'un service soit reclassé comme étant essentiel, les dispositions de la réglementation ou de la reréglementation économique d'un service de transmission de base devraient s'appliquer.

Recommandation 3-8

a) **Que les services au détail qui font actuellement l'objet d'une abstention demeurent non réglementés. Que toute limite à l'abstention actuelle soit réexaminée et conservée uniquement s'il y a position fortement dominante sur le marché.**

b) **Que les nouveaux services de transmission de base soient assujettis à une présomption d'absence de réglementation économique.**

c) **Que toute personne intéressée puisse demander qu'on examine tout marché des télécommunications afin d'y déterminer la présence d'une position fortement dominante sur le marché. Si l'examen constate que tel est le cas, que soit déterminé si la *Loi sur la concurrence*, telle qu'adaptée aux services de télécommunications, protège bien les intérêts des clients et prévient les agissements anticoncurrentiels. Si ce n'est pas le cas, que le service soit assujetti à la réglementation économique. Si l'examen ne révèle aucune position dominante sur le marché, que le service soit déréglementé.**

Recommandation 3-9

Qu'une disposition soit ajoutée en vue de permettre de reclassifier un service au détail, de discrétionnaire à transmission de base et vice versa. Si un service est reclassé, que les tests habituels soient effectués pour voir si ce service doit être assujetti à une réglementation économique.

Une fois un service déréglementé, il ne devrait subsister aucun contrôle réglementaire empêchant un relèvement des prix. Par définition, s'il n'y a pas de PFD, les forces concurrentielles devraient protéger les intérêts des clients contre des prix excessivement élevés. Cependant, même après la déréglementation, il faudra continuer d'exercer un contrôle sur les agissements anticoncurrentiels.

Selon le Groupe d'étude, la détermination de la nature d'un service, soit de transmission de base ou discrétionnaire, repose sur une connaissance approfondie des technologies et des marchés des télécommunications et devrait incomber au CRTC. Le TCT devrait déterminer si un service de transmission de base est assujetti à une PFD et, de ce fait, devrait être assujetti à la réglementation économique. Le chapitre 4 traite des raisons qui sous-tendent cette proposition. Le TCT devrait aussi imposer des mesures de contrôle à l'égard des agissements anticoncurrentiels. Le CRTC devrait rester responsable des autres aspects de la réglementation économique, y compris le contrôle des augmentations de prix, au besoin.

Réglementation symétrique

Comme il en est fait mention au chapitre 1, Le besoin de changement, les distinctions traditionnelles entre différents types de fournisseurs de services s'estompent. Les entreprises de câblodistribution offrent maintenant des services de téléphonie locaux et interurbains par leurs réseaux de câblodistribution, ainsi que l'accès haute vitesse à Internet. Parallèlement, les ESLT se mettent à transmettre des programmations de télévision et de vidéos par leurs réseaux filaires. Il y a une convergence de la fonctionnalité des réseaux, ce qui permet de plus en plus à l'exploitant de tout réseau d'offrir des services de transmission de la voix, de données et de vidéos, tant à des récepteurs fixes que mobiles. De plus en plus, les fournisseurs de services offrent des groupements concurrentiels de services et d'applications grâce à ces plates-formes multi-services. Dans ce nouvel environnement, il ne sera plus possible d'identifier un seul fournisseur de services « titulaire ».

De plus, les nouveaux venus peuvent développer leur part de marché et grandir au point où eux aussi exercent une position dominante sur le marché. On ne sait pas exactement lequel des fournisseurs de services pourra s'avérer un joueur important dans un marché en particulier.

L'objectif de la réglementation économique est de corriger les faiblesses du marché, peu importe où elles se trouvent. Il n'est pas important que le fournisseur de services soit une ESLT. Si une entreprise exerce une PFD et en abuse, l'efficience de l'économie et le bien-être des Canadiens diminuent, et les intérêts des usagers en souffrent. Une bonne politique devrait prévoir une intervention réglementaire pour prévenir de tels effets. D'autre part, les fournisseurs de services qui n'exercent pas de PFD ne devraient pas être assujettis à une réglementation économique[25].

Dans cette optique, les processus réglementaires décrits dans ce chapitre devraient s'appliquer de façon égale à tous les fournisseurs de services de télécommunications, pas seulement aux ESLT.

Recommandation 3-10

Que toutes les formes de réglementation économique s'appliquent symétriquement à tous les fournisseurs de services de télécommunications qui ont une position fortement dominante sur un marché des télécommunications, quel qu'il soit.

---

[25] Ils devraient continuer à être assujettis à une réglementation sociale et technique.

Comment la réglementation devrait-elle se présenter?

Il y a deux grandes façons de réglementer les services au détail. La première consiste en une réglementation directe des prix et de la qualité des services offerts aux clients. C'est ce qu'on appelle aussi la « réglementation de détail ». La deuxième se fait indirectement. Il s'agit de créer des conditions qui abaisseront les obstacles que doivent franchir les nouveaux venus, là où ces obstacles découlent de la nature unique – ou des coûts extrêmement élevés de reproduction – de certaines caractéristiques des réseaux de télécommunications (c.-à-d., la réglementation indirecte)[26].

Selon le Groupe d'étude, lorsqu'un fournisseur de services exerce une PFD sur un marché de détail, la meilleure façon d'appliquer la réglementation dans ce marché serait d'atténuer la PFD par le biais des principes du droit de la concurrence visant à réduire les obstacles gênant les nouveaux venus, donc de se fier à la concurrence autant que possible. Ce n'est que si les mesures en ce sens ne parviennent pas à empêcher les effets négatifs découlant d'une PFD que l'on devrait se rabattre sur la réglementation directe des services au détail.

La réglementation économique directe demeurera de mise dans les marchés où s'exerce une PFD et où le contrôle des agissements anticoncurrentiels ne suffit pas à contrer les abus liés à cette PFD. La réglementation indiquée comprend des restrictions sur l'établissement des prix et d'autres modalités des services au détail.

Tel que discuté plus loin, la réglementation peut également se présenter sous la forme d'une exigence faite aux fournisseurs de services exerçant une PFD d'assurer l'interconnexion ou de donner accès à des installations et services spécifiques à des concurrents, à des prix de gros réglementés et selon des modalités spécifiques. De telles mesures encourageraient la concurrence et pourraient suffire à éliminer l'exercice d'une PFD. Dans de tels cas, il est généralement préférable de viser la réglementation de gros et de déréglementer les marchés de détail connexes. Dans d'autres cas, cependant, la réglementation de gros ne suffira pas et une forme de réglementation au détail directe sera nécessaire.

Le Groupe d'étude note que la directive-cadre, la directive de l'accès et la directive des services universels de l'Union européenne[27] cherchent à résoudre des problèmes de carence concurrentielle dans les marchés des télécommunications par la réglementation de l'accès

---

26 Il faut faire très attention en décidant des mesures destinées à abaisser les barrières à l'accès au marché, de façon à ne pas offrir aux titulaires et aux nouveaux venus des incitatifs inappropriés.

27 Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, sur un cadre de réglementation commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive-cadre). Affiché (en anglais) à **http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_201/l_20120020731en00370047.pdf**;
Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, sur l'accès et l'interconnexion des réseaux de communications électroniques et des installations connexes (directive de l'accès). Affiché (en anglais) à **http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424en00070020.pdf**;
Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, sur l'accès universel et les droits des utilisateurs relatifs aux réseaux et services de communications électroniques (directive des services universels). Affiché (en anglais) à **http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424en00510077.pdf**.

de gros et de l'interconnexion et par le passage à la réglementation de détail seulement quand la réglementation de gros ne suffit pas. Cette approche est actuellement mise en œuvre par des États membres de l'Union européenne, notamment le Royaume-Uni. C'est également l'approche adoptée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande[28].

Réglementation directe des services au détail

La réglementation directe des services au détail se penche sur les prix et le niveau de service connexe. Dans le domaine des télécommunications, les deux formes les plus courantes de réglementation directe sont le plafonnement des prix[29] et la réglementation du taux de rendement fondé sur la base tarifaire (TRBT)[30]. Il est généralement reconnu aujourd'hui que le TRBT n'offre pas d'incitatifs adéquats pour augmenter l'efficience et la productivité. Sa vertu principale est l'équité entre les clients, d'une part, et les investisseurs, d'autre part, ce qui permet à ces derniers d'atteindre un rendement juste sur l'investissement, sans plus. Cependant, en sa qualité de réglementation basée sur le prix coûtant majoré, elle offre des incitatifs pour augmenter les coûts de la production des services réglementés, non pour les réduire.

Comme l'a reconnu le CRTC, la réglementation par plafonnement des prix offre souvent de meilleurs incitatifs en matière de gains d'efficience et de productivité. En permettant à une entreprise réglementée de conserver les gains de productivité dépassant le niveau visé, elle pousse à l'augmentation de la productivité. De plus, l'établissement de liens entre le changement des prix au détail et des gains ciblés de productivité encourage l'efficience en matière d'allocation des ressources et met le consommateur à l'abri de prix excessifs.

La réglementation par plafonnement des prix offre d'autres avantages. La gestion en est plus facile, grâce à l'élimination de la supervision à la loupe des activités et des finances de l'entreprise réglementée. Elle offre de meilleurs incitatifs en matière d'innovation et de réduction des coûts. Elle est flexible et peut prendre en considération un ré-équilibrage des tarifs, une restructuration des tarifs et des subventions au besoin. Elle peut s'appliquer à toutes les situations où le TRBT a servi à mettre les clients à l'abri d'augmentations excessives des prix. Finalement, elle exige moins d'intervention réglementaire dans les activités des entreprises réglementées et, de ce fait, minimise les distorsions déclenchées par la réglementation[31].

---

28 Pour en savoir davantage, voir Nouvelle-Zélande, Department of Communications, *Ministerial Inquiry into Telecommunications Final Report*, 27 novembre 2000; et Commonwealth of Australia, *The Performance of the Australian Telecommunications Regulatory Regime*, rapport du comité sénatorial australien sur l'environnement, les communications, la technologie de l'information et les arts, 10 août 2005.

29 En vertu du plafonnement des prix, le prix moyen de tous les services plafonnés est calculé sous forme d'indice. Cet indice ne peut en aucun cas dépasser un indice ciblé basé sur les prix à l'origine de la période de plafonnement, ajusté à la hausse annuellement en fonction de l'inflation ou à la baisse en fonction d'une cible pré-établie reflétant les gains de productivité attendus.

30 En vertu du TRBT, les revenus et dépenses d'une entreprise réglementée sont prévus avec un horizon d'un an. Si le rendement sur l'investissement tombe sous le taux de rendement permis, ce qui est le minimum que les marchés financiers exigeraient pour avancer de l'argent frais, l'entreprise sera autorisée à augmenter ses prix afin de générer assez de revenus additionnels pour combler l'écart. D'une façon semblable, si le rendement prévu est supérieur au taux de rendement permis, l'entreprise pourrait devoir baisser ses prix.

31 Dans ce contexte, on peut se demander pourquoi NorthwesTel ou les plus petites ESLT indépendantes devraient toujours être réglementées en vertu d'un régime TRBT.

Étant donné que les règles sur le plafonnement des prix sont relativement simples, il n'est pas nécessaire d'obtenir une approbation *ex ante* (préalable) pour faire appliquer la loi efficacement, surtout à la lumière des solutions *ex post* (après le fait) que ce rapport recommande. Comme il est souhaitable de minimiser le fardeau réglementaire, la mise en vigueur des contraintes de plafonnement des prix devrait se limiter à des mesures *ex post* au moyen de l'exigence du dépôt d'un rapport annuel, ou sur réception d'une plainte d'un client ou d'un concurrent.

Recommandation 3-11

Que là où il faut adopter une réglementation économique, le plafonnement des prix s'applique et soit assujetti à des mesures *ex post*, sous forme du dépôt d'un rapport annuel ou en réaction à une plainte d'un client ou d'un concurrent.

Abandon de l'établissement de prix moyens

À l'origine, un des objectifs principaux de la réglementation des télécommunications était l'équité. Celle-ci a longtemps été la pierre angulaire du modèle de la réglementation des services publics et a servi de base à la réglementation des télécommunications au Canada du début du XX^{e} siècle jusqu'à maintenant. Le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* actuelle interdit toujours la « discrimination injuste » parmi les clients, ou (tel qu'interprété par le CRTC depuis 1977)[32] entre un fournisseur réglementé de services et un concurrent.

Ce principe d'équité a entraîné des exigences réglementaires d'uniformité des prix (ou « détermination des prix moyens » dans l'industrie des télécommunications). Le cadre de réglementation actuel considère encore que le fait de facturer des prix différents pour un service donné constitue de la discrimination, à moins que l'on ne puisse démontrer l'existence de différences de coûts ou d'autres facteurs. Même quand de telles différences existent, le CRTC a généralement exigé des ESLT qu'elles offrent des services à un tarif généralisé accessible à tous les clients. Par conséquent, la réglementation actuelle du CRTC exige habituellement que les mêmes prix s'appliquent à tous les clients d'une même catégorie, au lieu de permettre que des prix différents s'appliquent à des clients différents[33].

L'application de prix variant selon les clients, ou « tarification différentielle »[34], est une pratique commerciale normale. Dans certains cas, elle pourrait constituer des agissements anticoncurrentiels. Si c'est le cas, les dispositions décrites dans la prochaine section devraient s'appliquer. Cependant, les interdits du CRTC quant à la tarification différentielle dépassent la question des agissements anticoncurrentiels et semblent se fonder sur des principes d'équité. Malheureusement, dans ce cas, l'équité se confronte aux pratiques commerciales normales et en fait peut entraîner une perte importante d'efficience.

---

32 Voir *Challenge Communications Ltd. c. Bell Canada*, Décision Télécom CRTC 77-16, confirmée (subséquemment nommée *Re Bell Canada et Challenge Communications Ltd.*) [1979] 1 C. F. 857, refus d'autorisation d'en appeler [1978] 2 L.R.C. v.

33 Voir par exemple *Questions relatives à la fourniture de fibres optiques*, Décision Télécom CRTC 2005-63, 21 octobre 2005, paragraphe 43 (exigeant que la fibre occulte soit assujettie à un tarif général).

34 L'expression « tarification différentielle » dans ce rapport est synonyme de l'expression « discrimination des prix », car il s'agit de l'expression dont se servent les économistes.

La tarification différentielle s'avère particulièrement importante dans les industries ayant des coûts fixes et communs relativement élevés. La théorie économique communément reconnue de la fixation des prix de Ramsey[35] suggère que la meilleure façon de couvrir de tels coûts fixes passe par des majorations différentes en fonction des coûts marginaux dans divers segments du marché. Plus les clients sont sensibles aux prix dans un segment donné du marché, plus la majoration à leur endroit devrait être faible. Ainsi, la fixation des prix visant des clients qui sont également ciblés par des concurrents ne devrait pas être interdite en soi. Ce type de fixation ciblée des prix se produit dans la plupart des marchés concurrentiels. Il n'y a aucune bonne raison stratégique de l'interdire, à moins qu'elle ne constitue un agissement anticoncurrentiel.

La tarification différentielle peut être nécessaire si une entreprise désire conserver sa viabilité financière en couvrant ses coûts fixes ou pour s'assurer qu'un nouveau service sera profitable. Si certains clients sont très sensibles aux prix, ou attribuent une valeur moindre au service en question, ces clients n'achèteront pas ou n'accroîtront pas leurs achats, à moins de prix très bas. Si les coûts marginaux de la fourniture du service sont très bas, il pourrait être profitable d'offrir le service à ces clients même à ces prix très bas, vu qu'il y aura quand même une contribution à la récupération des coûts fixes.

D'aucuns pourraient considérer que l'obligation imposée à un fournisseur de services exerçant une PFD de facturer un prix uniforme à divers groupes de clients est une mesure réglementaire visant à protéger des clients particulièrement vulnérables. Le raisonnement veut que le fournisseur de services ne voudra pas, en augmentant ses prix pour tout le monde, risquer de perdre ces clients qui ont d'autres options; il en résulte que les clients qui n'ont que peu ou pas d'options pourront peut-être profiter de ces tarifs plus bas. Cependant, les préoccupations – concernant le fait que cesser d'établir des prix moyens pourrait entraîner des prix anticoncurrentiels dans les marchés à prix plus bas ou des prix excessifs dans les marchés à prix plus élevés – seront mieux servies par les contrôles visant les agissements anticoncurrentiels et la réglementation de plafonnement des prix dans les marchés pertinents. Vu l'objectif de favoriser le développement d'une économie efficiente et productive, les exigences inefficaces de détermination d'un prix moyen ne devraient pas être imposées à la majorité des clients dans l'intérêt de protéger quelques abonnés, surtout quand d'autres méthodes de protection plus indiquées existent.

Le modèle d'établissement d'un prix moyen dans les services publics ne sont plus de mise dans les marchés dynamiques et concurrentiels actuels des télécommunications. Les préoccupations sociales ou d'équité devraient faire l'objet de mesures au cas par cas, par le biais d'initiatives réglementaires ciblées, non d'exigences de prix uniformes à grande portée. Il ne devrait y avoir aucun obstacle à la différenciation des prix et à la fixation ciblée de prix, à moins qu'il y ait agissement anticoncurrentiel tel que défini par les critères présentés dans la section suivante.

---

[35] Pour en savoir davantage sur la théorie de fixation des prix de Ramsey, voir OCDE, *Access Pricing in Telecommunications*, Paris, 2004, p. 28-30. Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/dataoecd/26/6/27767944.pdf**.

Recommandation 3-12

Qu'il n'y ait aucun obstacle à la tarification différentielle ou à la fixation ciblée de prix à moins que cela ne découle d'agissements jugés anticoncurrentiels.

Le Groupe d'étude est d'avis que les grands interdits du paragraphe 27(2) visant la discrimination injuste et des préférences inéquitables sont beaucoup trop généraux et trop assujettis à la discrétion de l'organisme de réglementation. Les problèmes et abus possibles devraient être bien identifiés et les mesures devraient être définies aussi précisément que possible pour qu'elles soient ciblées adéquatement. De plus, l'exigence du paragraphe 27(1) selon laquelle les tarifs doivent être justes et raisonnables est une tentative de créer un équilibre entre les intérêts des clients dans leur ensemble, d'une part, et ceux d'un fournisseur de services, d'autre part. Cela s'appliquait dans un contexte de monopole, mais n'a plus sa raison d'être et devrait être remplacé par le libre jeu du marché lorsque cela est possible ou, autrement, par des contraintes explicites sur les augmentations de prix. Selon le Groupe d'étude, les paragraphes 27(1) et 27(2) devraient être remplacés par des mesures précises ciblant des enjeux et problèmes bien circonscrits.

Recommandation 3-13

Les normes actuelles régissant la réglementation des prix, décrites à l'article 27 de la *Loi sur les télécommunications*, sont de portée trop générale et laissent trop de latitude aux décideurs. Qu'elles soient remplacées par des mesures précises destinées à protéger les consommateurs et à contrôler les agissements anticoncurrentiels.

Contrôle des agissements anticoncurrentiels

Les fournisseurs de services exerçant une PFD peuvent chercher à conserver ou à accroître leur dominance par des agissements anticoncurrentiels. Il s'agit d'agissements ayant pour résultat de mettre au pas des concurrents ou d'empêcher leur entrée dans un marché, ce qui a pour conséquence probable une diminution substantielle, voire la disparition même de la concurrence.

Des mesures réglementaires devraient sanctionner les fournisseurs de services qui agissent ainsi. Cependant, la conduite normale des affaires, caractéristique des marchés concurrentiels, doit être permise. Il faudra veiller à ce que le contrôle des agissements anticoncurrentiels ne « refroidisse » pas ou ne décourage pas indûment les activités concurrentielles normales. Autrement, la réglementation deviendrait contre-productive.

En conformité avec l'approche de déréglementation préconisée par le Groupe d'étude, le nouveau cadre de réglementation devrait établir les grands principes d'interdiction des agissements anticoncurrentiels, plutôt que des règlements *ex ante* détaillés. Advenant qu'un agissement déroge à ces principes, l'application *ex post* devrait être rapide et les pénalités, suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif.

Au fil des ans, le CRTC s'est doté de nombreux types de réglementation des marchés de détail visant à empêcher les ESLT d'agir de façon anticoncurrentielle. Ces restrictions réglementaires ont en commun certaines caractéristiques que l'on ne retrouve généralement pas en droit de la concurrence.

Interdictions *per se*

La restriction la plus onéreuse du marché de détail est l'interdiction *per se* (comme telle) de certains actes, soit des actes interdits, qu'il y ait ou non une intention ou conséquence anticoncurrentielle et qu'ils puissent ou non empêcher ou diminuer fortement la concurrence.

Par exemple, la fixation de prix plancher interdit aux ESLT de facturer en deçà du prix coûtant. L'objectif réglementaire est d'empêcher la fixation de prix prédateurs (ou encore la « prédation »). Cependant, l'interdiction formulée par le CRTC contre les prix en deçà du prix coûtant pour des services ne faisant pas l'objet d'une abstention est absolue.

Selon les principes du droit de la concurrence, il faut tenir compte d'un facteur majeur, soit la possibilité de récupérer des pertes à court terme, c'est-à-dire que la prédation soit profitable à long terme grâce à la réduction ou à l'élimination de la concurrence dans le marché en question pour ensuite enfler les prix à des niveaux monopolistiques, ou à l'acquisition d'une réputation de « dur à cuire » ce qui aurait pour effet de diminuer l'ardeur des concurrents dans d'autres marchés où l'entreprise évolue.

À l'heure actuelle, le CRTC n'exige pas de preuves qu'une récupération des déboursés soit probable avant d'interdire la fixation de prix en deçà du prix coûtant ou d'autres agissements qu'il juge anticoncurrentiels. Par conséquent, de telles manœuvres sont interdites même si elles s'avéraient irrationnelles lorsque motivées par une intention ou un effet anticoncurrentiel. De plus, le CRTC n'étudie pas les incidences probables de telles pratiques sur la concurrence et au bout du compte, sur les clients. Qu'un agissement soit bénin ou dommageable, il est tout simplement interdit. Cet interdit total peut priver les clients des avantages découlant de coupures de prix qui n'entravent pas significativement la concurrence. En fait, le résultat peut mener à une réduction de la concurrence, plutôt que de l'encourager. Après tout, la rivalité au niveau des prix est un objectif de la politique de la concurrence.

Traditionnellement, en vertu de la réglementation TRBT, le risque de récupération des déboursés était très élevé – suffisamment élevé pour que des limites *per se* sur les prix en deçà du prix coûtant puissent avoir été justifiées. Cependant, avec la pratique s'éloignant du TRBT pour une réglementation basée sur le plafonnement des prix, cela n'est plus le cas. Qui plus est, la consolidation dans l'industrie s'est traduite par un nombre moindre de concurrents, mais mieux financés et plus stables dans plusieurs marchés, ce qui augmente le coût de toute stratégie de prédation et réduit la possibilité d'une éventuelle récupération des déboursés.

Le Groupe d'étude conclut qu'il n'est plus nécessaire ni indiqué de poursuivre l'application d'interdictions totales quant à la fixation de prix en deçà du prix coûtant, sans d'abord analyser les paramètres de chaque cas.

Un autre exemple de restriction *per se* porte sur l'interdiction de la « reconquête ». À l'heure actuelle, le CRTC interdit à une ESLT de rejoindre directement les clients qui sont passés à un concurrent pour leur service local de téléphone dans le but de les persuader de revenir à l'ESLT. La restriction « pas de contact/reconquête » a une durée de trois mois à compter de la perte d'un client commercial et de douze mois dans le cas d'un client résidentiel.

L'une des raisons justifiant les restrictions de reconquête veut que le client devrait avoir l'occasion d'essayer le service concurrentiel et de juger de sa qualité et fiabilité avant d'être le sujet des efforts de reconquête du fournisseur précédent. Dans les faits, les règles accordent une protection temporaire au nouveau venu contre les efforts de marketing ciblé de l'ESLT.

Cependant, le marketing axé sur les clients d'un concurrent est un objectif majeur de nombreuses campagnes dans divers secteurs de l'économie. Souvent, les clients qui ont changé de fournisseur une fois peuvent être amenés à changer deux fois (et davantage). Ces clients semblent plus réceptifs à des offres bonifiées. Il est donc logique de la part d'une ESLT de cibler ces clients. Cela est également avantageux, du moins à court terme, aux yeux des clients. De fait, la présentation d'offres et de contre-offres constitue l'essence même de la concurrence.

À moins que l'on puisse démontrer qu'une campagne de reconquête a sensiblement diminué la concurrence, les clients écopant de désavantages dépassant les avantages qu'ils en tirent (une éventualité fort improbable selon le Groupe d'étude), les campagnes de reconquête ne devraient pas être restreintes par l'organisme de réglementation.

Règlements *ex ante*

Les restrictions du CRTC sont appliquées sur une base *ex ante*, par l'approbation préalable des tarifs, plutôt que sur une base *ex post*. Par exemple, une ESLT se proposant de réduire le prix d'un service doit démontrer au CRTC que le nouveau prix est supérieur au prix plancher avant de pouvoir effectuer le changement. En revanche, une exécution *ex post* laisse le prix descendre et n'impose des sanctions que si l'on démontre subséquemment qu'il s'agit d'un agissement anticoncurrentiel.

Le CRTC s'est mis à imposer ces restrictions concernant la fixation de prix en deçà du prix coûtant aux ESLT en 1979[36], bien avant l'adoption de la *Loi sur la concurrence* actuelle et de ses dispositions en matière d'infractions au civil découlant d'abus de dominance. Ainsi, le CRTC n'a bénéficié que peu des directives de la *Loi sur la concurrence* et a dû se doter de ses propres mesures, souvent uniques. De plus, tel que mentionné ci-dessus au sujet des TRBT, le risque que les pertes découlant d'agissements anticoncurrentiels puissent être récupérées était élevé.

Dans un contexte de contrôles serrés des marchés au sein desquels la concurrence ne commençait qu'à pointer et où la menace d'agissements anticoncurrentiels était forte (à cause de la facilité de récupération), il fallait s'attendre à ce que le CRTC impose des mesures de contrôle *ex ante* sous la forme d'approbation préalable de tarifs et de la documentation à l'appui. Cependant, les marchés des télécommunications ont évolué. La plupart sont maintenant concurrentiels, à des niveaux d'intensité variables. Ainsi, le risque de décourager ou de sanctionner par inadvertance une concurrence légitime des prix et des services a grandement augmenté. De plus, comme les mécanismes réglementaires se sont éloignés du TRBT et que la portée des monopoles de marché s'estompe, les chances de récupération ont diminué énormément.

À la lumière de ces faits, le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'est plus indiqué d'exiger des mesures de contrôle *ex ante* visant des agissements qui pourraient s'avérer anticoncurrentiels. Plutôt, il serait préférable de tenter de contrer des agissements qui se sont avérés anticoncurrentiels, le tout accompagné de sanctions suffisamment sévères pour décourager de tels agissements à l'avenir.

Il est donc indiqué que les restrictions visant les agissements anticoncurrentiels, mis au point par le CRTC à une autre époque et en fonction d'autres incitatifs, soient examinés pour déterminer si elles sont toujours de mise.

Pratiques du droit sur la concurrence

En pratique, il peut être difficile d'établir une distinction entre une saine rivalité concurrentielle et un agissement anticoncurrentiel. Par conséquent, le droit moderne de la concurrence s'est doté de façons précises d'établir une distinction entre les agissements proconcurrentiels et anticoncurrentiels. Dans le cadre de ses applications, le droit de la concurrence cherche à éviter de permettre les agissements anticoncurrentiels (soit des erreurs de Type I), et à éviter d'interdire les agissements proconcurrentiels (erreurs de Type II). De nombreux observateurs du droit de la concurrence trouvent que les erreurs de Type II sont plus sérieuses, car elles peuvent jeter un froid sur des agissements concurrentiels qui sont avantageux pour la société[37]. De plus, l'interdiction de ces agissements proconcurrentiels prive les clients d'avantages immédiats et ne devrait donc pas être traitée à la légère.

---

[36] Voir *Enquête sur les méthodes comptables et analytiques des sociétés exploitantes de télécommunications, Phase II : Renseignements exigés pour les dépôts de tarifs relatifs à de nouveaux services*. Décision Télécom CRTC 79-16.

[37] Voir Herbert Hovenkamp, *The Antitrust Enterprise: Principle and Execution*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2005, p. 45 et s.

Afin de corriger les agissements anticoncurrentiels sur les marchés des télécommunications, les dispositions actuelles de la *Loi sur la concurrence* ne peuvent être appliquées au pied de la lettre, mais peuvent servir de cadre d'analyse. Les télécommunications sont une industrie de réseaux, caractérisée par des coûts irrécupérables très élevés, de grandes économies de densité et d'envergure, et des externalités positives[38]. Dans une telle industrie, les effets de réseau sont importants, ce qui amène naturellement certains joueurs à obtenir et à conserver de grandes parts de marché. De plus, la définition du marché approprié pour fins d'analyse peut s'avérer particulièrement difficile dans les marchés des télécommunications[39].

Selon le Groupe d'étude, l'article 79 de la *Loi sur la concurrence* actuelle présente un point de départ approprié pour l'élaboration d'un cadre permettant l'analyse des plaintes d'agissements anticoncurrentiels dans l'industrie des télécommunications concurrentielle d'aujourd'hui. Plus particulièrement, pour conclure à un abus de dominance, il faut établir la preuve :

- d'une dominance du marché, soit un synonyme d'une position fortement dominante (PFD) sur ce marché;
- d'une pratique d'agissements anticoncurrentiels;
- d'un effet qui consiste à probablement empêcher ou diminuer fortement la concurrence dans un marché[40].

Dans le cas de ce troisième volet, il faut déterminer attentivement si la forte diminution ou l'empêchement de la concurrence résulte du rendement concurrentiel supérieur[41].

Afin d'aider à interpréter le deuxième volet ci-dessus, la *Loi sur la concurrence* présente à l'article 78 une liste non exhaustive d'agissements anticoncurrentiels. Selon le Groupe d'étude, cette liste ne s'applique pas bien aux marchés des télécommunications. Certains des agissements énumérés ne concernent vraiment pas les télécommunications, par exemple la péréquation du fret. De plus, certains agissements qui pourraient poser problème en télécommunications, par exemple le refus d'interconnexion, ne sont pas énumérés à l'article 78.

---

38 Les coûts irrécupérables sont des dépenses faites qui ne peuvent être récupérées si les opérations cessent. Les économies de densité se produisent si un coût unitaire chute à mesure que le volume produit augmente dans un endroit donné. Les économies d'envergure se produisent quand le coût de produire deux produits ensemble est moindre que le coût de les produire séparément. Voir aussi la note 12 ci-dessus.

39 En théorie, chaque endroit peut être imaginé comme un marché en soi aux fins d'accès et chaque route (ou paire d'origine-destination) un marché en soi aux fins du transport. Dans le marché des services locaux, cela peut constituer des millions de marchés. Il n'est pas réaliste, sur le plan administratif, de chercher à les examiner tous individuellement par un processus *ex ante*, par exemple dans le cas d'une décision portant sur l'abstention. Il faut donc grouper des marchés avant de pouvoir passer à l'analyse. Mais on pourrait analyser divers marchés individuellement par un processus *ex post*, centrant l'attention sur les marchés qui ont fait l'objet de plaintes d'agissements anticoncurrentiels.

40 *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34, paragraphe 79(1).

41 *Ibid.*, paragraphe 79(4). À noter que le texte du paragraphe 79(4) semble comprendre une erreur, le segment de phrase « résulte du rendement concurrentiel supérieur » étant rattaché à la pratique en question plutôt qu'à une diminution marquée ou à l'empêchement de concurrence.

Le Groupe d'étude est donc d'avis qu'un ensemble modifié de règles et de lignes directrices devrait être élaboré pour aider à établir une distinction entre un agissement anticoncurrentiel et une rivalité concurrentielle vigoureuse. Cette tâche devrait se fonder à la fois sur les principes du droit de la concurrence, tels qu'énoncés à l'article 79 de la *Loi sur la concurrence*, et sur une connaissance intime de l'industrie des télécommunications. On peut s'attendre à ce qu'il s'agisse d'une tâche importante, vu la complexité des marchés en question.

Le Groupe d'étude pense que cette tâche devrait être entreprise aussitôt que possible, sans attendre qu'on modifie la *Loi sur les télécommunications*. De toute façon, un examen de l'approche actuelle à l'égard des agissements anticoncurrentiels dans les marchés des télécommunications s'impose, que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée ou non.

Un groupe de travail, formé de membres du personnel du CRTC et du Bureau de la concurrence, avec l'appui d'experts-conseils indépendants, devrait être mis sur pied dès que possible une fois que le gouvernement aura réagi à ce rapport, afin :

- d'examiner tant les pratiques actuelles du CRTC et les principes du droit de la concurrence que l'expérience quant au contrôle des agissements anticoncurrentiels;
- d'élaborer un nouvel ensemble de dispositions et processus régissant les agissements anticoncurrentiels dans les services de télécommunications, à la lumière de cet examen et de l'adaptation des principes du droit de la concurrence aux marchés des télécommunications;
- de développer un ensemble de lignes directrices propres aux télécommunications portant sur la définition et l'analyse des marchés, ici également pour tenir compte des caractéristiques particulières des télécommunications.

Recommandation 3-14

Que le contrôle des agissements anticoncurrentiels dans les marchés des services de télécommunications réponde aux principes du droit de la concurrence, modifiés de façon à tenir compte des caractéristiques propres à l'industrie des services de télécommunications.

Recommandation 3-15

Qu'un groupe de travail formé de membres du CRTC, du Bureau de la concurrence et d'experts-conseils indépendants soit mis sur pied. Que ce groupe de travail se fie aux principes du droit de la concurrence et à une connaissance de l'industrie des télécommunications pour élaborer, dans les meilleurs délais, des lignes directrices précises sur l'application de la politique de la concurrence à l'industrie, notamment :

a) **une définition des types de pratiques qui pourraient constituer un abus de dominance;**

b) **des lignes directrices sous-tendant la définition du marché et l'analyse de la position fortement dominante sur ce marché.**

Rôle des tarifs de détail

Dépôt de tarifs

À l'heure actuelle, les ESLT doivent déposer leurs tarifs auprès du CRTC pour tous les services de télécommunications qui ne font pas l'objet d'une abstention. Les tarifs doivent préciser les prix envisagés et autres modalités concernant la façon d'offrir les services. Le requérant doit recevoir l'approbation du tarif avant d'offrir un nouveau service ou de modifier ses prix ou les conditions de l'offre d'un service en vigueur.

De façon générale, il y a deux catégories de tarifs de détail : les tarifs généraux visant les marchés grand public (particulièrement les clients résidentiels et les petites et moyennes entreprises) et les ententes spécifiques au client, visant des clients individuels (souvent de très grandes entreprises). Ces deux types de tarifs ont plusieurs fonctions. D'abord, ils sont considérés pour plusieurs raisons comme étant semblables à un contrat de service établissant les droits et les responsabilités du fournisseur de services et du client. Ensuite, ils sont accessibles au grand public, donc diffusent des renseignements sur les prix et autres modalités du fournisseur de services. Cette information peut être utilisée par d'autres clients dans leurs relations avec le fournisseur de services. Troisièmement, le processus d'approbation des tarifs est un outil majeur qui a traditionnellement permis au CRTC d'imposer des restrictions *ex ante* à un fournisseur de services.

Les tarifs généraux jouent également un quatrième rôle. Comme ils sont destinés à un marché grand public, tel que mentionné dans la section sur les modes de réglementation, ils offrent les mêmes prix et modalités non monétaires à tous les clients qui désirent se prévaloir d'un service. Par ricochet, cela aide à promouvoir l'objectif d'équité traditionnel opposé à toute discrimination injuste, en particulier par le biais de prix uniformes. Conformément à l'interprétation du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC continue de préférer que tout nouveau service soit offert sous l'égide des tarifs généraux plutôt que par des ententes spécifiques avec les clients. Tel que mentionné auparavant, le Groupe d'étude est d'avis que l'exigence de prix uniformes en soi, en l'absence d'agissements anticoncurrentiels, n'est plus nécessaire ni adéquate.

L'exigence de l'approbation *ex ante* des tarifs impose certains frais réglementaires aux fournisseurs de services. D'abord, le processus d'approbation d'un tarif et les exigences de documentation à l'appui sont administrativement lourds et coûteux. Deuxièmement, l'approbation *ex ante* des tarifs peut entraîner de long délais entre le moment où un fournisseur de services décide de lancer un nouveau service et celui où il peut l'offrir. Par le passé, de tels délais ont à l'occasion duré des mois, même des années. Cependant, le CRTC a récemment simplifié les processus qui ont permis dans certains cas de limiter le délai à une dizaine de jours seulement.

Néanmoins, dans un marché en évolution constante, un délai de dix jours, auquel s'ajoute le temps nécessaire pour rassembler toute l'information requise par le CRTC pour le dépôt d'un tarif, peut nuire à l'aptitude du fournisseur de services de répondre à des demandes de clients ou à l'évolution du marché. Cela s'avère particulièrement vrai dans une situation de soumission par des concurrents, où il se peut qu'une contre-offre doive être faite sur-le-champ pour maintenir sa place. Dans de tels cas, toute exigence réglementaire de préparation d'une demande de tarif et de réception de l'approbation du tarif *ex ante* peut nuire au processus concurrentiel et, possiblement, priver les clients de prix moins élevés.

Un objectif fondamental de l'approbation *ex ante* par le CRTC est le filtrage au préalable pour mettre en application :

- les interdits de discrimination injuste (principalement sous forme de contraintes contre la tarification différentielle);
- les restrictions sur les activités de promotion;
- les prix plancher visant à contrer les agissements anticoncurrentiels;
- les contraintes du plafonnement des prix.

Dans tous les cas, le Groupe d'étude recommande que l'approbation *ex ante* soit remplacée par une exécution *ex post* et que les restrictions soient abolies. Par conséquent, selon le cadre de réglementation proposé par le Groupe d'étude, l'approbation *ex ante* des tarifs n'a plus sa raison d'être.

En passant de la réglementation *ex ante* à celle *ex post*, le processus actuel de tarification a besoin d'être modifié. Deux questions se posent :

- Devrait-on continuer à imposer le dépôt des tarifs pour les services réglementés?
- Si oui, devrait-il y avoir un processus d'approbation des tarifs et quelles devraient en être les modalités?

En ce qui a trait à la première question, les tarifs peuvent être vus comme un contrat grand public précisant les droits et responsabilités de chaque partie. Dans la mesure où la réglementation *ex post* sera invoquée pour faire respecter ces droits et responsabilités, il est utile de les définir au moyen d'un tarif déposé auprès de l'organisme de réglementation.

En général, il est utile que les tarifs soient du domaine public et accessibles pour inspection par toutes les parties. Il y a évidemment des avantages à ce que certaines modalités clés des tarifs demeurent confidentielles. Par exemple, la confidentialité permettra au fournisseur de services de conclure des ententes différentes avec différents clients, comme cela est de pratique courante dans des marchés concurrentiels, pour tenir compte des particularités de chaque client. Les contrats accessibles au public peuvent être un moyen pour la collaboration anticoncurrentielle de la fixation des prix si plusieurs fournisseurs gèrent un marché donné, ce qui milite en faveur du maintien de la confidentialité des tarifs. Cependant, en vertu du modèle proposé par le

Groupe d'étude, les prix ne continueront d'être réglementés que si le fournisseur de services qui dépose le tarif exerce une position fortement dominante. Le fait de donner au client accès à ces informations sur la fixation des prix du fournisseur et d'autres pratiques aidera à corriger les déséquilibres de pouvoir et le manque relatif d'information qui désavantagent le client[42].

Recommandation 3-16

Que les fournisseurs de services de télécommunications continuent à déposer les tarifs soumis à une réglementation économique et que ces tarifs soient accessibles au public aux fins d'examen.

Cependant, il devrait revenir au fournisseur de services de choisir entre un tarif général visant un marché grand public et une série d'ententes spécifiques aux clients. Cela lui offre la flexibilité de réagir à l'évolution du marché, d'opter pour une différenciation de prix et, en général, de répondre à un degré croissant d'incertitude et aux changements rapides du marché.

Approbation de tarifs *ex ante* ou *ex post*

Le Groupe d'étude est d'avis que l'on devrait effectuer une déréglementation économique marquée des services offerts aux marchés de détail, généralement assujettis seulement à des mesures *ex post* dont traitent ce chapitre et le chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation. Le passage à une réglementation axée sur une exécution *ex post* donne à penser que l'approbation *ex ante* des tarifs n'est pas nécessaire. Cependant, il pourrait y avoir des préoccupations réglementaires légitimes touchant aux conséquences sociales ou techniques d'une modification des conditions en vertu desquelles un service réglementé est offert.

Dans cette optique, le Groupe d'étude considère que les tarifs applicables aux services réglementés devraient être assujettis à un processus de « rejet négatif ». En vertu de ce processus, un tarif entrerait en vigueur automatiquement sept jours après son dépôt, à moins que pendant ce délai il ne soit jugé inadmissible ou ne soit interrompu aux fins d'un examen plus poussé. Il faudrait qu'une justification soit présentée pour expliquer l'interruption, accompagnée d'une date prévue de décision finale sur ce tarif.

Recommandation 3-17

Que les tarifs des services réglementés soient assujettis à un processus de rejet négatif, c'est-à-dire qu'ils entreraient en vigueur automatiquement sept jours suivant la date de leur dépôt, à moins d'être jugés inadmissibles ou d'être interrompus par le CRTC, qui doit en ce cas fournir :

a) **les motifs de l'inadmissibilité ou de l'interruption;**

b) **la date prévue à laquelle une décision finale sera rendue en cas d'interruption.**

---

42 Les tarifs ouverts servent également de source d'information aux concurrents, ce qui les aide à déceler des agissements anticoncurrentiels et, si indiqué, à déposer une plainte en temps opportun.

Groupements de services

Les fournisseurs de services de télécommunications offrent des groupements de services pour diverses raisons, notamment donner aux clients une valeur ajoutée en intégrant des fonctions ou offrir des escomptes sur les prix, semblables aux ristournes de volume. Si tous les services d'un groupement sont déréglementés, il s'ensuit que le groupement offert devrait lui aussi être déréglementé. Parallèlement, si tous les éléments d'un groupement de services sont assujettis à une réglementation économique, le groupement lui aussi devrait être réglementé. Un problème se pose, cependant, quand le groupement offert comprend des services déréglementés et d'autres qui demeurent assujettis à une réglementation économique.

Quand un groupement comprend des services réglementés et déréglementés, il n'est pas nécessaire d'imposer des restrictions sur l'augmentation du prix d'un groupement, en autant que les éléments réglementés soient également offerts individuellement. Si un client pense que le prix d'un groupement est trop élevé, il conserve l'option d'acheter les éléments réglementés qu'il veut aux prix réglementés en vigueur. Quant aux éléments déréglementés du groupement, les pressions concurrentielles protégeront ses intérêts.

Il existe une préoccupation à l'effet qu'un fournisseur d'un groupement de services réglementés et déréglementés pourrait se servir de ce groupement pour contourner les limites sur l'abaissement des prix, ou d'autres contraintes portant sur les divers éléments réglementés du groupement. Pour se prémunir contre ce genre d'agissements anticoncurrentiels par l'entremise d'un groupement, on devrait exiger le dépôt des tarifs des groupements comprenant certains services assujettis à une réglementation économique. Ces tarifs ne devraient pas être soumis à une approbation *ex ante* avant d'entrer en vigueur et ne devraient pas être soumis au processus de rejet négatif[43]. Cependant, ils devraient être assujettis à un examen *ex post* sur plainte d'agissements anticoncurrentiels. Les normes pertinentes sur les agissements anticoncurrentiels s'appliqueraient dans un tel cas.

Abandon des services au détail

Les marchés des télécommunications actuels sont de plus en plus dynamiques, de nouveaux services remplaçant les vieux et des services périmés disparaissant. Dans un environnement technologique en évolution constante, le changement est inévitable, et la réglementation ne devrait pas y faire obstacle. Cependant, l'abandon de services de télécommunications au détail peut imposer aux clients affectés des inconvénients et des perturbations à l'égard de leur vie ou de leur entreprise s'il n'y a pas de services de remplacement offerts.

---

[43] Il n'est pas nécessaire que le processus de rejet négatif s'applique aux groupements de services réglementés et non réglementés. Dans la mesure où des éléments d'un groupement sont réglementés, toute préoccupation sociale ou technique aura déjà été réglée par le processus de réglementation.

Dans cette optique, le Groupe d'étude propose qu'en vertu du nouveau cadre de réglementation, un fournisseur de services ne soit autorisé à abandonner un service au détail réglementé que sur autorisation de l'organisme de réglementation. Cet organisme tiendrait compte des incidences sociales, ainsi que la disponibilité d'autres services qui s'avéreraient des solutions de rechange adéquates, avant d'autoriser le fournisseur à abandonner un service réglementé dans un marché ou lieu donné.

Comme le CRTC possède une expertise dans ce domaine et qu'il y a des incidences sociales, le Groupe d'étude recommande que la décision de permettre l'abandon d'un service réglementé incombe au CRTC.

Dans le cas des services déréglementés, dans les marchés où aucune PFD n'est exercée[44], si un fournisseur de services cesse d'offrir un service donné, le client pourra obtenir un service de rechange adéquat d'un autre fournisseur[45]. Cependant, le client aura à prendre les dispositions nécessaires à cet effet, ce qui peut prendre un certain temps. Par conséquent, avant d'abandonner un service au détail déréglementé dans un endroit quelconque, le fournisseur doit donner un préavis suffisant aux clients touchés. La durée de ce préavis devrait dépendre des circonstances, telles que la disponibilité d'un service de rechange adéquat et de l'aide offerte pour passer à ce service[46].

Recommandation 3-18

Qu'un fournisseur de services de télécommunications ne puisse cesser d'offrir un service réglementé que sur autorisation du CRTC. Dans le cas de l'abandon d'un service déréglementé, que le fournisseur puisse le faire sans obtenir d'autorisation, en autant qu'il donne un préavis raisonnable aux clients.

Accès de gros obligatoire et ententes d'interconnexion

La discussion passe maintenant de la réglementation des services au détail à celle qui traite de l'accès de gros et des ententes d'interconnexion (collectivement appelés, « les services de gros »).

Tel que discuté précédemment, les marchés des télécommunications se caractérisent par des effets de réseaux. Plus il y a de clients ayant accès à un réseau donné, en général, plus le réseau prend de la valeur. En outre, certaines installations de télécommunications ou éléments de réseau ne peuvent être facilement dédoublés, pour des raisons techniques comme leur nature spéciale (p. ex., numéros de téléphone) ou d'économies d'échelle (réseaux d'accès dans des endroits à très faible densité d'usagers). Ces caractéristiques des réseaux de télécommunications peuvent devenir des barrières majeures à l'entrée dans les marchés correspondants.

---

44 L'abandon d'un service peut également être limité par l'obligation du fournisseur de services de servir. Voir le chapitre 6, Réglementation sociale, à ce sujet.

45 S'il ne reste, pour un service essentiel dans un marché donné, qu'un seul fournisseur de services, celui-ci exercera probablement une PFD et sera assujetti à la réglementation économique. Donc, il lui faudra obtenir une autorisation d'abandon.

46 Les procédures actuelles d'abandon de services sont précisées dans la circulaire Télécom CRTC 2005-7, 30 mai 2005.

L'un des grands rôles de la réglementation est de réduire ces obstacles à l'entrée. Ainsi, l'interconnexion permet à un nouveau venu de tirer parti de la même portée du réseau que son titulaire, sans l'obliger à se doter de son propre réseau qui dédoublerait le réseau existant. En outre, l'interconnexion maintient ou accroît la valeur d'un réseau donné aux clients pouvant le rejoindre. En outre, l'accès aux installations essentielles du titulaire[47], que ce soit au moyen d'ententes commerciales volontaires ou, en dernier recours, d'obligations réglementaires, permet au nouveau venu d'installer les éléments essentiels de son réseau, même là où ces éléments seraient normalement un monopole naturel.

L'un des grands objectifs du cadre de réglementation des télécommunications devrait être de maximiser les incitatifs d'efficacité, d'innovation et d'investissement touchant aux réseaux. Un volet déterminant de ces incitatifs est l'envergure de « l'accès de gros obligatoire[48] ».

Le Groupe d'étude a conclu que l'envergure de l'accès de gros obligatoire présentement exigé par le CRTC est trop large et nuit aux incitatifs à l'entrée, à l'innovation et aux investissements concurrentiels. Cette envergure devrait être davantage ciblée. Cependant, afin de s'assurer que les fournisseurs de services aient le temps de s'adapter au nouvel environnement, il devrait y avoir une période de transition pendant laquelle les ententes de gros obligatoires continueraient à s'appliquer. Le reste de cette section présente les raisons sous-tendant les conclusions du Groupe d'étude.

Accès et interconnexion

Il y a deux grands types de services que les fournisseurs de services de télécommunications s'offrent les uns les autres. La première catégorie, appelée services « d'accès de gros », correspond aux services, fonctions ou installations de réseau utilisées par un fournisseur de services pour étoffer son propre réseau afin de compléter ses propres installations ou celles qu'il entend construire (« auto-approvisionnement »). Cette catégorie comprend des services au détail qui servent également à des utilisateurs finaux, ainsi que des services qui sont réservés aux échanges entre fournisseurs de services. Il s'agit, par exemple, d'installations de lignes privées locales et interurbaines[49], de boucles locales, ainsi que de services qui font transiter du trafic d'une entreprise exploitante à une ou plusieurs autres par une entreprise exploitante intermédiaire. Les services d'accès de gros peuvent être offerts en vertu d'ententes obligatoires ou d'ententes commerciales volontaires.

Les nouveaux fournisseurs de services cherchant à maximiser l'utilisation de leurs propres installations préféreront louer d'autres fournisseurs uniquement les éléments spécifiques de réseau dont ils ont besoin. Lorsque le titulaire n'offre pas les services de réseau désirés sur une base individuelle, mais seulement dans le cadre d'un service plus étoffé, les

---

47 Les « installations essentielles » sont les installations et services dont un concurrent a besoin pour développer son propre réseau et offrir des services concurrentiels, mais qui ne peuvent pas techniquement ou économiquement être dédoublées. Ce concept est examiné plus loin dans cette section.

48 Tel que mentionné dans une section précédente, « l'accès de gros obligatoire » réfère à la mesure dans laquelle les ESLT ou autres fournisseurs de services doivent donner à leurs concurrents, en vertu de la réglementation, accès à des éléments de leurs réseaux à des tarifs réglementés.

49 Une ligne privée est une installation de transmission de télécommunications entre deux ou plusieurs points qui est dédiée à l'utilisateur.

nouveaux venus sont obligés d'acheter davantage de services qu'ils ne le voudraient. À la demande d'un nouveau venu, le titulaire pourrait séparer, ou dégrouper, seulement les services dont le nouveau venu a besoin. Cela peut se faire par entente commerciale ou au moyen d'une ordonnance réglementaire. Les éléments de réseau qui en résultent et les services auxiliaires ne sont pas offerts, ni d'ailleurs demandés, par les clients au détail. C'est pourquoi on y réfère dans le présent rapport comme étant « l'accès de gros ».

La seconde catégorie de services que les fournisseurs de services de télécommunications s'offrent les uns les autres porte sur l'interconnexion. Les services d'interconnexion permettent les communications entre des clients de réseaux différents[50]. Les ententes d'interconnexion sont nécessaires même lorsque les fournisseurs de services se fient entièrement à leurs propres installations pour équiper leurs réseaux. Les services d'interconnexion diffèrent donc des services fournis en vertu d'ententes de gros obligatoires, en ce sens que tant les titulaires que le nouveaux venus ont besoin de services d'interconnexion. Tous deux contrôlent un goulot d'étranglement d'interconnexion, car s'ils ne rendent pas l'interconnexion possible, les clients des deux réseaux ne pourront pas communiquer entre eux.

Accès de gros au Canada

Le CRTC, dans le cas de nombreux services, a initialement cherché à encourager la concurrence par la revente[51]. Diverses décisions rendues pendant les années 1980 et au début des années 1990 ont mené à une politique générale selon laquelle lorsqu'un titulaire choisit d'offrir un service de télécommunications au détail, il doit autoriser la revente de ce service, soit par des concurrents ou d'autres.

Le CRTC a favorisé une concurrence fondée sur les installations pendant les années 1990. Il a agi ainsi sachant que la construction d'installations de réseaux par de nouveaux venus s'imposait afin que les pleins avantages de l'entrée concurrentielle puissent se réaliser. En vertu de la concurrence fondée sur la revente, les incitatifs à la concurrence en matière d'innovation et d'efficience se limitaient surtout à la fourniture de services au détail, par exemple les systèmes de facturation, le marketing, la fixation des prix, le service à la clientèle et certaines fonctions plutôt limitées du réseau. L'objectif visé par la concurrence fondée sur les installations était de créer des incitatifs touchant à l'efficience et à l'innovation du concept, de la construction et de l'exploitation des réseaux. Le CRTC a constaté ce qui suit[52] :

> ... une concurrence efficiente et efficace se réalisera le mieux par les fournisseurs de services concurrents dotés d'installations; sinon, il n'y aura concurrence que dans la vente au détail, les ESLT conservant le contrôle monopolistique de la distribution au niveau du gros.

---

50 L'interconnexion a toujours été considérée comme une opération traditionnelle de télécommunications. Cependant, ce qui se produit avec Internet répond également au principe de l'interconnexion. Les fournisseurs d'accès Internet doivent également voir à ce que les clients de leurs réseaux puissent rejoindre des nœuds dans les réseaux d'autres fournisseurs. Les fournisseurs concluent généralement des accords commerciaux ou d'échange de trafic (le « peering »).

51 *Services améliorés*, Décision Télécom CRTC 84-18, 12 juillet 1984.

52 *Concurrence locale*, Décision Télécom CRTC 97-8, 1er mai 1997, paragraphe 73.

Cependant, le CRTC a également reconnu que dans certains endroits, les nouveaux venus pourraient ne pas être en mesure, pour des raisons techniques ou économiques, de se doter de certains éléments ou installations de réseau des ESLT, c'est-à-dire des installations essentielles (qui sont définies de façon plus détaillée ci-après). En l'absence de ces éléments, les nouveaux venus ne pourraient pas équiper leurs propres réseaux, donc offrir de services à leurs clients au détail. Le fait de dégrouper ces installations et de les rendre accessibles aux nouveaux venus à des tarifs réglementés était vu comme une condition préalable essentielle à la concurrence fondée sur les installations. Par conséquent, le CRTC a exigé que les ESLT agissent en ce sens. Le dégroupement a non seulement facilité l'arrivée de nouveaux venus, mais il leur a aussi permis d'utiliser au maximum les installations qu'ils contrôlaient en leur permettant de ne louer des ESLT que les installations dont ils avaient besoin[53].

Le CRTC a également ordonné que certaines autres installations, qui ne satisfont pas comme tel à la définition d'installations essentielles, soient dégroupées et que leurs prix soient déterminés sur la même base. Ces services étaient vus comme des intrants « critiques » pour les concurrents. Quoique théoriquement ouverts à une prestation concurrentielle, on s'attendait à une fourniture limitée, surtout pendant les premières étapes de la concurrence[54]. On qualifiait ces installations et services de « quasi essentiels »[55]. Le CRTC a reconnu le danger possible d'ordonner l'accès de gros à des éléments autres que les installations essentielles, notant que si la portée de l'accès était trop vaste les nouveaux venus « ...pourraient ne pas avoir d'incitation suffisante à investir dans leurs propres installations et entreraient dans le marché et y resteraient essentiellement comme revendeurs »[56].

Cependant, le CRTC a pensé que le fait de demander aux titulaires de mettre leurs installations quasi essentielles à la disposition des nouveaux venus pendant les premières étapes de la concurrence leur faciliterait la tâche pour ce qui est de constituer leurs réseaux et de chercher « à acquérir la masse critique de clients dont ils ont besoin pour entrer dans le marché et élargir leurs propres réseaux de façon rentable[57] ». Ainsi, la mise à disposition obligatoire d'installations quasi essentielles devait jouer auprès des nouveaux venus un rôle de tremplin vers une plus grande dépendance à l'égard de leurs propres installations, ce qui les encouragerait à construire leurs propres réseaux. Initialement, l'accès aux installations quasi essentielles ne devait durer que cinq ans à compter de mai 1997. Cependant, en 2001, réagissant aux soucis que causait le rythme plutôt lent du développement de la concurrence locale fondée sur des installations, le CRTC a prolongé cette exigence indéfiniment.

---

53 Les exemples d'installations et de services connexes que le CRTC considère essentiels comprennent les boucles locales dégroupées dans les régions rurales, les régions urbaines à faible densité et les régions à coût élevé.

54 Voir, par exemple, *Concurrence locale*, Décision Télécom 97-8, 1er mai 1997, paragraphes 65, 85, 98 et 104; Ordonnance Télécom CRTC 2001-184, paragraphe 28; *Services de réseau numérique propres aux concurrents*, Décision Télécom CRTC 2005-6, 3 février 2005, paragraphes 174, 197 et 200.

55 Les exemples comprennent les boucles locales dans les bandes des zones urbaines à plus forte densité, le transit de trafic local et certaines installations d'accès numérique local à basse vitesse.

56 Décision Télécom 97-8, paragraphe 73.

57 Ordonnance Télécom CRTC 2001-184.

Quant aux services au détail réglementés, le CRTC a instauré une réglementation sur la qualité du service pour un certain nombre de services de gros fournis par les ESLT à leurs concurrents. Il s'agissait de s'assurer que la qualité des services offerts aux nouveaux venus ainsi que les délais de mise en œuvre soient comparables à ce que les ESLT offrent dans le cadre de leurs propres activités au détail.

Portée adéquate de l'accès de gros obligatoire

Tel que mentionné auparavant, l'objectif fondamental de l'accès de gros obligatoire devrait être de maintenir les incitatifs pour l'innovation, l'efficacité des réseaux et les investissements. Selon le Groupe d'étude, la méthode la plus efficace pour promouvoir ces incitatifs est de s'assurer que le libre jeu du marché s'applique à la plus grande gamme possible d'éléments des réseaux et des services partout où cela s'avère économiquement possible.

À cette fin, les nouveaux venus devraient avoir tant l'occasion que l'incitatif de développer leurs propres installations. Comme, par définition, l'accès au marché de détail n'est pas possible sans que le concurrent ait accès aux installations essentielles, le cadre de réglementation devrait continuer à exiger que les titulaires les rendent disponibles, sur une base obligatoire au besoin.

Cependant, le Groupe d'étude conclut, vu le niveau actuel de la concurrence au Canada, que le fait de maintenir l'exigence pour les titulaires de donner accès aux installations non essentielles[58] aux concurrents amoindrit les incitatifs offerts à ces derniers de se doter d'installations de rechange. De plus, et pour plusieurs raisons, cela amoindrit les incitatifs créés par les marchés concurrentiels devant pousser tous les fournisseurs de services à être efficients, à innover et à investir.

D'abord, quand ils conçoivent leurs réseaux, les nouveaux venus peuvent soit se doter de leurs propres installations non essentielles, soit les louer du titulaire. L'accès de gros obligatoire à des prix réglementés réduit les coûts et surtout les risques associés à la location par rapport à ceux associés à la construction. La location sera donc probablement préférée à la construction. L'accès de gros obligatoire tendra donc à décourager les nouveaux venus d'équiper leurs propres installations, même quand cela aurait été rentable. L'impact défavorable serait bien moindre si l'accès de gros obligatoire se limitait aux installations essentielles.

---

[58] Les installations non essentielles comprennent celles que le CRTC a jugées quasi essentielles et d'autres (p. ex., services de téléphoniste). Cette terminologie est utilisée ici en raison de deux décisions réglementaires ayant trait à ces services. Plus particulièrement, l'accès à certains services a été autorisé pour faciliter les services d'interurbains avant l'établissement des catégories d'installations essentielles et quasi essentielles par la Décision Télécom CRTC 97-8, mais on avait omis de les inclure dans les définitions contenues dans cette décision.

Deuxièmement, la fixation de prix de gros réglementés diminue les revenus que des nouveaux venus construisant des installations peuvent générer sur le marché de gros en louant leurs installations à d'autres fournisseurs. Cela se produit parce que les contraintes réglementaires affectant les prix de gros des ESLT placent également des plafonds sur les prix que d'autres fournisseurs de services peuvent facturer pour des installations offertes sur le marché de gros. Cela aura une influence sur les décisions d'investissement tant des titulaires que des nouveaux venus lorsque la viabilité de la construction d'installations de réseaux dépend de la possibilité d'offrir de façon rentable des installations aux prix de gros à d'autres fournisseurs de services[59]. Plus la portée de l'accès obligatoire est large, plus l'incidence négative sur les décisions d'investir est grande.

Troisièmement, les tarifs de gros artificiellement bas minent les niveaux des prix et les revenus qui pourraient autrement subsister dans le marché du détail. Plus la portée de l'accès obligatoire est large, plus l'incidence sur les prix au détail est forte. Cela compromettra la possibilité, pour les nouveaux venus et les titulaires, de récupérer des investissements potentiels dans des réseaux.

L'argument à l'appui de rendre obligatoire l'accès aux installations non essentielles est que cela faciliterait, plutôt qu'empêcherait, la construction d'installations par des nouveaux venus en leur fournissant un tremplin jusqu'à ce qu'ils puissent se doter de leurs propres installations. La validité de cet argument repose entièrement sur l'idée que le CRTC peut fixer des prix qui sont à la fois :

- suffisamment bas pour que les nouveaux venus puissent développer plus facilement leurs réseaux et acquérir plus rapidement une clientèle leur permettant de justifier la construction de leurs propres installations;
- suffisamment élevés pour que les nouveaux venus y voient assez d'incitatifs pour construire de telles installations.

S'il disposait de l'information complète, le CRTC pourrait être capable d'atteindre cet équilibre. En pratique, ce niveau d'information n'existe pas et les prix que fixe le CRTC sont dans une certaine mesure arbitraires. De telles tentatives d'ajustements ou de gestion des incitatifs d'entrée et d'investissement entraînent le risque inacceptable que ces incitatifs visant les nouveaux venus seront compromis.

---

[59] Le marché de gros n'est pas seulement une importante source de revenus pour les nouveaux venus qui se fondent sur des installations, c'est également une façon de diminuer le risque de récupération du capital. L'entreprise de télécommunications qui dessert les marchés tant de détail que de gros a deux façons de s'acquérir un utilisateur final – directement, en lui offrant des services de détail et indirectement, en offrant des services de gros à d'autres entreprises qui peuvent desservir le client au niveau de détail.

Au Canada, il n'y a aucun signe que la stratégie de tremplin du CRTC se soit traduite chez les nouveaux venus par un désir de se fier davantage à eux-mêmes sur le plan des installations. Par contre, il y a matière à croire que ces politiques ont faussé les comportements des nouveaux venus et les incitatifs à leur égard dans les marchés canadiens des télécommunications[60].

Quand l'accès de gros à certaines installations essentielles est exigé après que les nouveaux venus se sont déjà construit des installations comparables, la valeur de leurs investissements de réseau chute. Même quand cela ne se produit pas, une approche généralisée à l'accès de gros obligatoire ouvre la possibilité que cela se produira un jour. Il s'ensuit que, du point de vue des nouveaux venus, il y a une augmentation du risque associé à un investissement de réseau.

Ainsi, quoique le CRTC ait identifié une concurrence fondée sur les installations comme objectif de son cadre de réglementation, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC a adopté des politiques d'accès de gros obligatoire qui entravent sérieusement ou même préviennent l'atteinte de cet objectif.

L'un des arguments militant en faveur d'une très grande portée de l'accès de gros obligatoire est qu'une telle approche encouragerait toutes les formes de concurrence en facilitant auprès des concurrents la revente de toute partie d'un réseau d'ESLT à leur gré. Cependant, selon le Groupe d'étude, cette grande portée fausse de façon encore plus répandue la distorsion des décisions d'entrée et d'investissement. Pour cette raison, la grande portée de l'accès de gros obligatoire ne favoriserait pas toutes les formes de concurrence. Elle ne favoriserait en fait qu'un type d'entrée, c.-à-d. la revente, et donc perpétuerait l'obstacle chez les nouveaux venus de construire des installations et renforcerait la PFD des ESLT sur les réseaux et leurs éléments. Cela prolongerait le besoin d'une réglementation à plus grande portée que ce ne serait le cas autrement.

L'accès de gros obligatoire est de fait une exigence imposée au titulaire de partager ses installations et fonctions de réseau. Plus grande est l'envergure des éléments de réseau qui sont partagés, plus grande est l'uniformité des réseaux sous-jacents utilisés par les ESLT et les nouveaux venus. Étant donné que les ESLT sont forcées de partager leurs innovations avec des concurrents,

---

60 À cet égard, TELUS a souligné qu'elle avait reporté de plus de deux ans des décisions d'investissement de réseau en dehors de ses territoires ESLT, alors qu'elle attendait que le CRTC annonce sa décision dans le cadre de la procédure de l'accès des concurrents au réseau numérique (ACRN), et qu'elle avait modifié ses plans d'affaires portant sur l'achat d'installations de Bell Canada en Ontario et au Québec à une plus grande échelle qu'elle ne l'aurait fait autrement (voir la réponse donnée par TELUS au sujet du dégroupage à la question B.17, dans son mémoire du 15 août 2005 remis au Groupe d'étude, p. 158). Affiché (en anglais) à **www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/TELUS-Submission.doc/ $FILE/TELUS-Submission.doc**. UTC Canada a souligné que ses membres font concurrence aux services d'accès au réseau numérique des ESLT et que les tarifs de gros obligatoires pour le service ACRN des ESLT étaient jusqu'à 80 p. 100 inférieurs aux tarifs de détail facturés auparavant. UTC Canada a indiqué que cela a eu de sérieuses incidences sur les revenus de ses membres (voir le mémoire présenté le 15 août 2005 par UTC Canada au Groupe d'étude, paragraphe 75, p. 22. Affiché (en anglais) à **www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/UTC_Canada_-_Submission.pdf/$FILE/UTC_Canada_-_Submission.pdf**. Québécor Media Inc. (QMI) a également indiqué que sa filiale, Vidéotron Télécom Ltée (VTL), s'était construit une nouvelle installation d'accès et de transmission par fibre optique précisément pour desservir des clients de gros et que les bas tarifs ACRN établis subséquemment par le CRTC avaient eu de sérieuses incidences sur VTL. *Partie VII Demande de révision et de modification de la décision sur les services d'accès au réseau numérique des concurrents, Décision Télécom CRTC 2005-6, 3 février 2005*, déposée auprès du CRTC par QMI le 29 juillet 2005.

ces innovations ne favorisent pas la situation concurrentielle des ESLT. Il en découle une diminution chez les ESLT de chercher à innover dans ces domaines. Plus grande est la portée de l'accès de gros obligatoire, plus grande sera la gamme d'éléments de réseau où les incitatifs à l'innovation ne seront pas réduits.

Le Groupe d'étude reconnaît qu'une plus grande portée de l'accès de gros obligatoire pourrait abaisser les obstacles à l'entrée dans les marchés au titre des services et des applications. Il pourrait en découler davantage d'innovation au niveau des services et des applications en permettant une augmentation du nombre de participants dans un marché donné et la création de pressions favorisant l'introduction de nouvelles technologies en temps opportun. Cependant, ces avantages ne compenseront probablement pas la diminution de la concurrence au niveau des couches physiques et de réseau. Qui plus est, à long terme, l'innovation au niveau des services et des applications dépendra également des capacités et innovations à l'échelle des couches physiques et de réseau et le maintien de PFD à ces niveaux entravera aussi l'innovation dans les couches supérieures[61]. À long terme, un accès de gros obligatoire de grande portée pourrait nuire aux possibilités et incitatifs touchant à l'innovation à tous les niveaux.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que si l'on veut maximiser les incitatifs à l'innovation, à l'efficience des réseaux et à l'investissement dans ceux-ci, il importe que le cadre de réglementation canadien régissant l'accès de gros obligatoire soit réformé.

Recommandation 3-19

Que le cadre de réglementation continue d'exiger que les propriétaires d'installations de gros essentielles les rendent accessibles aux concurrents à des tarifs de gros réglementés, et que les exigences réglementaires de fournir des services ou installations de gros non essentielles soient graduellement éliminées afin d'offrir davantage d'incitatifs en matière d'innovation, d'investissement et de construction plus répandue d'installations de réseaux concurrentielles.

Examen des services essentiels

Afin d'être vu comme « essentiel » selon la définition actuelle du CRTC, une installation, une fonction ou un service doit satisfaire à trois critères :

- être assujetti à un contrôle monopolistique;
- être requis par les nouveaux venus pour pouvoir offrir un service;
- être difficile à reproduire par les nouveaux venus, sur le plan économique ou technique.

---

61 Par exemple, la naissance des systèmes de transport par fibre optique a énormément diminué le bruit émanant de la transmission des signaux et permis l'introduction de nouveaux protocoles dans la couche des applications, dont le relais de trames, qui n'étaient pas gênés par le même degré de repérage et correction d'erreurs que les protocoles précédents, par exemple le X.25.

La mise en œuvre de la recommandation du Groupe d'étude visant à limiter la portée de l'accès de gros obligatoire aux installations essentielles exige que l'on fournisse une définition claire et pratique des installations essentielles.

La définition actuelle du CRTC détermine clairement si une installation donnée est nécessaire à un nouveau venu comme préalable ou si elle peut être techniquement reproduite. Cependant, la détermination de la viabilité économique de cette reproduction est moins évidente, pour plusieurs raisons.

Premièrement, il peut être économiquement viable pour un nouveau venu de se doter de ses propres installations et services auxiliaires dans certaines régions, mais pas dans d'autres. L'analyse exigerait de définir les marchés ayant des caractéristiques économiques, géographiques ou démographiques communes. La définition du marché variera probablement selon les installations en question. Le Groupe d'étude se préoccupe du fait que les analyses déjà faites par le CRTC se soient fiées à des marchés avec des paramètres trop larges.

Deuxièmement, on ne sait pas au juste quels critères utiliser pour cerner les situations où la reproduction d'une installation n'est pas économiquement viable. Les installations ayant des caractéristiques de monopole naturel correspondraient définitivement à cette situation[62]. Cependant, on ne sait trop quelles autres installations pourraient également répondre à ces critères.

Troisièmement, l'examen de la viabilité économique de la reproduction d'une installation exige également que l'on étudie la période de temps requise pour que cette reproduction se concrétise.

Le Groupe d'étude est d'avis que ces facteurs exigent une étude plus approfondie.

L'examen valable de ces questions appelle la participation du CRTC et du Bureau de la concurrence. Le groupe de travail formé de membres de ces deux organismes, proposé dans la recommandation 3-15 ci-dessus, devrait étudier la définition des installations essentielles et son application.

Recommandation 3-20

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin :

a) **de permettre la création d'une catégorie d'installations essentielles, y compris les services auxiliaires, qui devraient être soumis à un régime d'approvisionnement obligatoire à des tarifs réglementés;**

b) **d'établir un processus de maintien à jour de cette catégorie de services.**

---

62 Il y a « monopole naturel » quand la totalité d'une demande de marché peut être satisfaite au coût total le plus bas par un seul fournisseur vu la nature des économies d'échelle possibles, par rapport à la taille totale du marché. La concurrence dans de tels marchés serait probablement de courte durée à cause des économies dont dispose le fournisseur titulaire.

Recommandation 3-21

Qu'un groupe de travail formé de représentants du CRTC et du Bureau de la concurrence soit mis sur pied le plus rapidement possible et soit chargé de présenter des recommandations au CRTC sur la définition des installations essentielles et son application dans les réseaux de télécommunications actuels.

L'ensemble des installations et des services auxiliaires qui répondent à la définition d'installataions essentielles devra évoluer. Au fil des ans, les nouveautés technologiques et de marché pourront faire en sorte que des installations essentielles deviennent non essentielles[63]. Quoique peu probable, l'inverse est également possible. De plus, de nouvelles installations essentielles pourraient voir le jour. Aujourd'hui, par exemple, on reconnaît que des structures de soutien (pylônes et conduits, par exemple), tours d'antennes et certains droits de passage sont des installations essentielles. Dans certains cas, le besoin de faire usage de ces installations n'a paru qu'avec l'évolution de la technologie. À mesure que la technologie progresse, il est possible que d'autres installations deviennent essentielles, par exemple des normes d'éclairage. Ces questions sont examinées au chapitre 5, Réglementation technique.

Recommandation 3-22

Que la catégorie installations essentielles fasse l'objet d'une révision tous les trois à cinq ans à tout le moins.

Conformément aux principes établis au chapitre 2, Objectifs de politique et réglementation, l'accès de gros obligatoire devrait être assujetti à une réglementation économique car, par définition, les fournisseurs de ces installations et services exercent une PFD. Au fil des ans, la PFD d'un fournisseur de services à l'égard de certains éléments de l'accès de gros obligatoire peut s'estomper. Dans de tels cas, la révision de la liste des installations essentielles ramènerait ces éléments au rang d'installations non essentielles.

Accords transitoires

Le Groupe d'étude reconnaît que, à la suite des mesures réglementaires, de nombreux fournisseurs de services en sont venus à se fier à l'accès de gros obligatoire pour les services non essentiels des ESLT et, dans une moindre mesure, pour ceux de l'industrie de la câblodistribution. Ces fournisseurs de services devraient disposer de suffisamment de temps pour s'adapter au nouvel environnement recommandé dans le présent rapport.

---

63 Par exemple, les boucles locales des ESLT ont été déclarées essentielles en 1997 dans certaines régions où les entreprises de câblodistribution offrent actuellement un service local de téléphonie au détail à l'aide de leurs propres installations, y compris celles qui sont analogues aux boucles locales des ESLT.

Dans cette optique, il devrait y avoir une période transitoire pendant laquelle les ententes en cours portant sur l'accès de gros obligatoire, y compris la revente obligatoire de services au détail, devraient demeurer en vigueur. Le régime transitoire devrait s'appliquer aux services de gros offerts par les ESLT et les entreprises de câblodistribution titulaires[64]. Les parties en cause devraient avoir l'option de négocier des ententes de rechange pour la fourniture de services non essentiels pendant la période transitoire.

Après cette période transitoire, seuls les services d'interconnexion et les installations essentielles (tel que discuté ci-dessous) demeureraient assujettis aux exigences réglementaires d'obligation.

Recommandation 3-23

Que les ententes en cours de services de gros obligatoires, y compris la revente obligatoire de services au détail, demeurent en vigueur pendant une période transitoire de trois à cinq ans pour la plupart des services ou installations non essentiels, période qui pourrait être prolongée pour certains services non essentiels de co-localisation – vu la nature typiquement ponctuelle et élevée de leurs coûts. Les accords transitoires devraient être élaborés par le groupe de travail formé du CRTC et du Bureau de la concurrence.

Recommandation 3-24

Qu'après la période transitoire d'élimination des ententes de services de gros obligatoires, seuls les services d'interconnexion et les installations essentielles demeurent assujettis à des exigences d'accès obligatoire et de fixation réglementaire des prix.

Réglementation des services de gros non essentiels

Le Groupe d'étude recommande que les exigences d'accès de services de gros obligatoires et la fixation réglementaire des prix soient limitées aux services essentiels, aux services d'interconnexion et, pendant la période de transition, aux ententes en vigueur sur les services non essentiels. La disponibilité et la détermination des prix des autres ententes de gros relèveraient du libre jeu du marché et de négociations commerciales. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'y a pas de raison valable de maintenir la réglementation économique des ententes sur des services de gros non essentiels après la période de transition. Cependant, comme c'est le cas pour les services au détail, il y a toujours la possibilité d'agissements anticoncurrentiels reliés à la fourniture de services de gros non essentiels. Le TCT devrait être chargé de s'occuper de toute plainte à cet effet.

---

64 Le CRTC a exigé la fourniture de l'accès Internet par une tierce partie pour certaines entreprises de câblodistribution à des tarifs basés sur le coût afin que d'autres fournisseurs de services Internet puissent offrir des services Internet haute vitesse de détail à des utilisateurs-destinataires au moyen du réseau d'accès du câblodistributeur. Dans l'Ordonnance CRTC 2000-211, le CRTC précise que « la nature de l'accès haute vitesse ne correspond pas à celle d'un service essentiel fourni à la fois par l'entreprise de télécommunication et les exploitants de réseau de câblodistribution ».

Recommandation 3-25

a) Que des tarifs réglementés ne s'appliquent pas aux nouveaux services de gros non essentiels et qu'après une période transitoire de trois à cinq ans ils soient retirés des ententes de services de gros non essentiels, y compris la revente de services au détail réglementés.

b) Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à n'exiger le dépôt de tarifs des services de gros que pour les installations essentielles et les services auxiliaires ainsi que les services d'interconnexion. Que les tarifs pour les installations non essentielles existantes soient déposés pendant la période transitoire de leur élimination.

c) Que le gouverneur en conseil émette une directive de politique à l'intention du CRTC stipulant que la réglementation de la prestation et de la détermination des prix de nouvelles installations non essentielles et de services auxiliaires contrevient aux objectifs de politique précisés dans l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*, en particulier les paragraphes 7*f)* et 7*g)*[65].

Selon le Groupe d'étude, le TCT devrait, vu ses compétences tant dans le domaine de la concurrence que des télécommunications, être chargé d'examiner les plaintes d'agissements anticoncurrentiels touchant la fourniture d'installations de gros non essentielles. Cette question est étudiée plus en détail au chapitre 4.

Réglementation des services d'interconnexion

Tel que mentionné ci-dessus, l'interconnexion[66] de réseaux augmente le nombre d'usagers qui sont accessibles à partir des deux réseaux, donc augmente la valeur des réseaux aux yeux des usagers interconnectés. Dans certains cas, l'interconnexion est nécessaire pour permettre l'arrivée de concurrents et le libre jeu du marché concurrentiel. L'interconnexion de réseaux publics peut se traduire par des avantages marqués pour les usagers et, de façon plus générale, pour l'efficience de l'économie dans son ensemble.

La présence d'externalités de réseau mentionnée précédemment peut entraîner un déséquilibre de pouvoir de négociation, surtout entre les titulaires et les nouveaux venus ou entre des exploitants de grands réseaux et ceux de petits réseaux. Quand l'interconnexion est nécessaire pour permettre l'entrée de concurrents, les titulaires peuvent au bout du compte ne pas tirer avantage de l'interconnexion. Par conséquent, deux exploitants de réseaux peuvent ne pas toujours avoir intérêt à négocier des modalités raisonnables en temps opportun. Une surveillance par réglementation peut s'avérer nécessaire pour veiller à l'efficacité des interconnexions et à l'interfonctionnement des réseaux selon des modalités raisonnables.

---

65 Ces objectifs de l'article 7 stipulent ce qui suit :

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine.

66 Le présent rapport utilise le terme « interconnexion » selon son usage habituel en Amérique du Nord, c'est-à-dire qu'il inclut les ententes auxiliaires, comme le raccordement des appels et le transit. Cette interprétation inclut donc les ententes dites d'« accès » plutôt que celles dites d'« interconnexion » que l'on associe aux marchés européens et internationaux.

Là où plusieurs réseaux interconnectés peuvent être touchés, la coordination et la standardisation découlant des processus réglementaires de résolution de différends peuvent aider à diminuer les coûts associés aux ententes négociées, même dans les cas où toutes les parties ont intérêt à s'interconnecter.

En conformité avec la présomption du Groupe d'étude en faveur du libre jeu du marché, l'intervention réglementaire dans de nouvelles ententes d'interconnexion devrait se produire seulement s'il y va de l'intérêt public d'exiger l'interconnexion et que les forces du marché et les négociations commerciales de nature bilatérale ou multilatérale n'auront pas conduit, ou ne conduiront probablement pas, à une interconnexion efficace et à un interfonctionnement selon des modalités raisonnables et en temps opportun.

Lorsque l'intervention s'impose, la réglementation devrait se baser principalement sur des mécanismes de résolution de différends afin d'encourager les parties à en venir à une entente. Ce n'est que lorsque de tels mécanismes ne semblent pas vouloir aboutir que l'on devrait avoir recours à des tarifs d'interconnexion obligatoires.

Les fournisseurs de services ont consenti d'importants investissements et ont configuré leurs réseaux pour qu'ils se conforment aux ententes tarifées d'interconnexion en vigueur. Par conséquent, la réglementation par le CRTC de ces ententes devrait être maintenue.

À l'heure actuelle, l'article 29 de la *Loi sur les télécommunications* stipule que les entreprises de télécommunications canadiennes ne peuvent pas mettre en application une entente ou un accord entre entreprises sans l'autorisation préalable du CRTC. Cela devrait être revu pour permettre la négociation commerciale de telles ententes.

Recommandation 3-26

Que l'article 29 de la *Loi sur les télécommunications* soit modifié pour donner au CRTC l'autorité de rendre obligatoires les ententes d'interconnexion et l'interfonctionnement de tous les réseaux publics, en autant que le CRTC a l'assurance :

a) **qu'il y a suffisamment d'intérêt public pour exiger l'interconnexion;**

b) **que le libre jeu du marché et les négociations commerciales ne mèneront probablement pas à une interconnexion efficace et à un interfonctionnement selon des modalités raisonnables et en temps opportun.**

Selon le Groupe d'étude, la réglementation de l'interconnexion touche principalement des questions sectorielles en matière de technologie des télécommunications, d'évolution des services, des sciences économiques, de pratiques de l'industrie et d'architecture de réseau. Ce sont là des domaines que le CRTC connaît bien, et ce dernier devrait conserver la responsabilité pour des ententes d'interconnexion de réseaux de télécommunications. L'interconnexion peut être ordonnée par le TCT ou le Tribunal de la concurrence, en tant que remède partiel ou complet à des agissements anticoncurrentiels. Cependant, la mise en œuvre devrait relever du CRTC.

Recommandation 3-27

Que la responsabilité principale de la réglementation des interconnexions continue d'incomber au CRTC, y compris la résolution de différends d'interconnexion.

Questions liées aux prix

Il existe au Canada un consensus général voulant que les prix d'accès de gros obligatoire et les prix des services d'interconnexion réglementés devraient être basés sur les coûts, quoi qu'il y ait eu des débats quant aux méthodes, hypothèses et sources de données utilisées pour arriver à des coûts causals pertinents[67]. Le caractère très litigieux de ces débats a entraîné de longs délais pour ce qui est de la détermination des prix réglementés.

Comme c'est le cas lors de la réglementation des services, les erreurs d'établissement de prix réglementés basés sur les coûts imposent des risques significatifs, même si cette réglementation se limite aux installations essentielles et aux services d'interconnexion. Quand il est trop élevé, le prix d'utilisation d'installations essentielles pourrait ne pas être neutre en termes de concurrence et pourrait entraîner des prix au détail artificiellement élevés. Quand il est trop bas, il pourrait réduire la probabilité que de nouvelles technologies deviennent des solutions de rechange viables, ce qui perpétue artificiellement la fourniture monopolistique d'installations essentielles.

Il faut disposer d'un système bien développé d'établissement des coûts pour fixer les tarifs initiaux d'installations essentielles et de services d'interconnexion. Les embûches associées à la détermination fiable des coûts et les conséquences associées aux erreurs donnent à penser que l'établissement des prix fondé sur l'estimation des coûts devrait se limiter aux nouveaux services. Une fois qu'on a établi un prix basé sur le coût d'une installation essentielle ou d'un service d'interconnexion, ce prix devrait être tenu à niveau par l'application d'un mécanisme de plafonnement qui tiendrait compte de l'inflation et des cibles de productivité.

Étant donné l'importance que représente le fait de déterminer avec précision les prix de départ en vertu de la proposition du Groupe d'étude, un examen public du système d'établissement des coûts devrait être entrepris par le CRTC. Le Groupe d'étude note qu'aucune consultation publique d'envergure de la Phase II du système d'établissement des coûts par le CRTC n'a eu lieu depuis que ce mécanisme a été instauré en 1979. Un examen du système d'établissement des coûts marginaux et de sa méthodologie aurait dû être effectué depuis longtemps.

---

[67] En théorie, les prix de Ramsey devraient s'appliquer à l'accès de gros et à l'interconnexion. Toutefois, ces prix peuvent être forts complexes et tenir compte, comme ils le devraient, des rapports au niveau de la demande, de la technologie et du type de concurrence. En pratique, les renseignements requis ne sont pas disponibles. De plus, les prix qui en résulteraient pourraient ne pas être acceptables sur le plan politique. Ainsi, l'établissement des prix basés sur les coûts est une pratique largement répandue dans le monde. Pour en savoir davantage, voir Ingo Vogelsang, « Price Regulation of Access to Telecommunications Networks », *Journal of Economic Literature*, vol. 41, nº 3 (2003), p. 833.

Recommandation 3-28

Que le CRTC conserve le pouvoir de réglementer les prix et les autres modalités de l'accès de gros ou de l'interconnexion lorsque :

a) **les services sont obligatoires;**

b) **il y a un différend sur une entente commerciale d'accès de gros ou d'interconnexion.**

Que les fournisseurs d'accès de gros obligatoire ou de services d'interconnexion soient obligés de déposer les tarifs pertinents auprès du CRTC.

Recommandation 3-29

Que le CRTC entreprenne un examen public de son système d'établissement des coûts marginaux, le plus tôt possible.

Rôle de la revente

Situation actuelle

Le cadre de réglementation actuel régissant la concurrence locale fondée sur des installations[68] empêche les revendeurs de services locaux de devenir des entreprises de services locaux concurrentes (ESLC), et donc de tirer profit des droits et obligations leur étant rattachés. Cette restriction se conforme à l'approche du CRTC en matière de promotion de la concurrence fondée sur les installations. Cependant, comme une ESLC doit être une entreprise exploitante de télécommunications canadienne, les revendeurs étrangers ne peuvent devenir des ESLC. Cela restreint leur participation au marché des services locaux.

Les revendeurs ne sont pas à même de disposer de l'ensemble des droits des ESLC. Ces droits comprennent :

- le droit d'obtenir à tarifs réglementés des boucles locales dégroupées, des liens de raccordement à une centrale téléphonique et la co-implantation;
- le droit d'obtenir une interconnexion, d'échanger du trafic de services locaux sur une facture et de conserver sa base et de partager également les coûts de l'interconnexion;
- le droit d'accès aux ressources de numéros de téléphone canadiens et à la base de données de la portabilité des numéros de téléphone;
- le droit de recevoir des subventions en qualité de fournisseur de services locaux à des clients résidentiels situés dans une zone à coût élevé;
- l'accès aux immeubles et au câblage intérieur.

---

[68] Établie par le CRTC dans la Décision Télécom 97-8.

Les revendeurs peuvent obtenir l'accès à certains de ces éléments, mais ils doivent généralement le faire indirectement par le biais d'une entreprise de services locaux.

Depuis 1997[69], les revendeurs du marché interurbain détiennent un accès « obligatoire » aux boucles dégroupées et aux liens de raccordement aux fins d'offrir des lignes d'accès direct (LAD) à leurs clients interurbains[70]. En 2000[71], les revendeurs qui étaient également des fournisseurs de service de ligne d'accès numérique (LAN) ont acquis le droit de louer des boucles locales dégroupées, des liens de raccordement à une centrale téléphonique et la co-implantation directement des ESLT à des tarifs réglementés. Cet accès a été récemment élargi et inclut la prestation de services de voix sur protocole Internet (VoIP), en plus de services d'accès Internet de détail[72].

Outre les droits dont peuvent se prévaloir uniquement les ESLC, certaines obligations sont également imposées à ces entreprises. Elles doivent notamment :

- fournir le service 9-1-1 et le service de transmission de messages;
- mettre en œuvre la portabilité des numéros;
- fournir un accès égal;
- fournir la liste des abonnés aux entreprises de services locaux (ESL);
- respecter toutes les exigences réglementaires visant à protéger la vie privée du consommateur;
- fournir l'interconnexion réciproque;
- assurer l'interconnexion avec toutes les ESL et avec tout fournisseur de services interurbains et de services sans fil cherchant à s'interconnecter;
- fournir au client des renseignements sur certaines modalités de service.

À l'heure actuelle, le CRTC n'exerce pas d'autorité directe sur les revendeurs en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, sauf dans des cas bien délimités, par exemple les modalités de la perception de la contribution et l'attribution de licence aux fournisseurs de services de télécommunications internationaux. Cependant, plusieurs de ces obligations sont déjà imposées aux revendeurs fournissant des services locaux indirectement, par le biais des tarifs et ententes entre les revendeurs et les ESL qui leur fournissent des services[73]. Les obligations actuellement imposées, directement ou indirectement, aux revendeurs de services locaux sont notamment les suivantes :

- payer une contribution (directe);
- fournir le service 9-1-1 et le service de transmission des messages (indirect);

---

69 Ordonnance Télécom CRTC 97-1818, 12 décembre 1997.

70 Une LAD est une ligne privée partant de l'abonné vers le commutateur d'entrée. Elle est fournie comme moyen de rechange d'accéder au service interurbain du fournisseur.

71 Ordonnance Télécom CRTC 2000-983, 27 octobre 2000.

72 *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Décision Télécom CRTC 2005-28, 12 mai 2005.

73 L'annexe au *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Avis public Télécom CRTC 2004-2, 7 avril 2004, décrit le cadre de réglementation et autres paramètres de la concurrence dans les services locaux et comment ils s'appliquent aux ESLT/ESLC et aux revendeurs de services locaux.

- respecter toutes les exigences réglementaires visant à protéger la vie privée du consommateur (indirect);
- fournir au client des renseignements sur certaines modalités de service (indirect).

Des obligations additionnelles portant sur le service 9-1-1 ont été imposées aux revendeurs offrant des services VoIP[74].

Droits et obligations des entreprises de services locaux concurrentes

En permettant aux revendeurs de services locaux de se prévaloir de tous les droits et obligations des ESLC, on pourrait augmenter l'envergure de la concurrence dans le marché des services locaux. La revente, une forme valable d'entrée concurrentielle sur un marché, s'accompagne de plusieurs avantages, dont l'augmentation du nombre des concurrents, l'amélioration de la capacité de réaction des fournisseurs, la stimulation de l'innovation au titre des produits et des services, une dissémination plus rapide des avantages de la concurrence par l'appel aux possibilités d'arbitrage et une utilisation plus efficace des capacités.

Tel que mentionné dans la section précédente sur l'accès de gros, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre réglementaire devrait favoriser l'investissement dans les installations concurrentielles de réseau et éviter la création d'incitatifs inefficaces en matière de revente. Néanmoins, il faudrait également éliminer les obstacles à la concurrence efficace de revente.

En augmentant la capacité des revendeurs locaux de soutenir la concurrence dans le marché des services locaux, on élargirait les options permettant à des concurrents d'entrer dans un marché et on éliminerait des contraintes artificielles affectant les décisions efficientes d'entrée dans un marché. Cette approche répond au plus grand accent placé sur le libre jeu du marché que recommande le Groupe d'étude.

Récemment, le CRTC a élargi la pratique de la réglementation indirecte en y soumettant les fournisseurs de services VoIP locaux. Cette mesure a été motivée par l'important objectif social de s'assurer que les consommateurs de services VoIP aient accès aux services d'urgence[75].

La seule grande obligation à sens unique des ESLC qui n'ait pas encore été imposée aux revendeurs est l'exigence d'égalité d'accès[76]. Un objectif fondamental du nouveau cadre de réglementation que ce rapport recommande est la neutralité sur le plan de la concurrence.

---

74 *Obligations des fournisseurs de services VoIP locaux à l'égard des services d'urgence*, Décision Télécom CRTC 2005-21, 4 avril 2005.

75 Dans le *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Décision Télécom CRTC 2005-28, le CRTC a imposé plusieurs obligations aux fournisseurs de services VoIP. D'une façon semblable, dans un *Suivi de la décision* Obligations des fournisseurs de services VoIP locaux à l'égard des services d'urgence, *Décision 2005-21 – Exigences relatives à un avis aux clients*, Décision Télécom CRTC 2005-61, 20 octobre 2005, qui a précisé les obligations des fournisseurs locaux de services VoIP relatives aux services d'urgence, le CRTC a exigé que toutes les entreprises canadiennes de télécommunications incluent dans leurs contrats avec ces fournisseurs de services l'exigence qu'elles se conforment aux directives établies dans la décision 2005-61.

76 L'exigence de l'interconnexion est une obligation portée par les entreprises de services locaux fournissant les services de base mais à laquelle les revendeurs ne sont pas encore astreints. En tout cas, l'exigence de l'interconnexion s'accompagnerait d'avantages substantiels aux yeux des revendeurs en leur donnant un accès à des ententes possiblement plus favorables quant aux services locaux.

Selon le Groupe d'étude, il y a beaucoup d'incertitude quant à savoir si l'imposition de nouvelles obligations aux revendeurs sans également leur donner accès à pratiquement tous les avantages dont jouissent les ESLC serait neutre sur le plan de la concurrence.

Recommandation 3-30

Que les revendeurs dans un marché local de services de télécommunications qui choisissent d'assumer toutes les obligations d'une entreprise de services locaux concurrente aient tous les droits et obligations réglementaires applicables aux entreprises de services locaux concurrentes.

Mise en œuvre

Pour que le CRTC obtienne une autorité directe sur les revendeurs, il faudra modifier la *Loi sur les télécommunications*. La question de passer de la réglementation indirecte à une réglementation directe des fournisseurs de services de télécommunications est examinée au chapitre 2, Objectifs de politique et réglementation.

En attendant que les modifications de la *Loi sur les télécommunications* soient apportées, il y a peut-être moyen de mettre en œuvre cette recommandation.

Une approche en particulier, semblable au modèle actuel de réglementation indirecte par le CRTC à l'égard des revendeurs, permettrait à ces derniers de choisir d'assumer les droits et obligations associés au statut d'ESLC, c.-à.-d. d'être indirectement réglementés au moyen des tarifs et obligations des ESL. Les ententes nécessaires d'interconnexion entre ces revendeurs et d'autres ESL pourraient se faire directement grâce à un tarif d'accès inclus dans les tarifs des ESL. Le respect par le revendeur envers les ententes standard actuelles d'interconnexion entre les ESL et les fournisseurs de services sans fil, d'une part, et les ESL et les fournisseurs de services interurbains, d'autre part, pourrait être imposé comme condition d'accès aux interconnexions avec les ESL.

4 Chapitre 4

Tribunal de la concurrence en télécommunications

Table des matières

L'expérience internationale 4-4
Union européenne 4-4
Allemagne 4-6
Royaume-Uni 4-7
États-Unis 4-8
Australie 4-9
Nouvelle-Zélande 4-11
Leçons tirées de l'expérience internationale 4-11
La nouvelle démarche canadienne 4-13
Établissement d'un tribunal de la concurrence en télécommunications 4-17
Compétence du TCT et application des principes du droit de la concurrence 4-25
Règlement des questions de compétence 4-28

L'élimination de la présomption de réglementation économique qui sous-tend la législation actuelle des télécommunications, en faveur d'une présomption de déréglementation, compte parmi les principales réformes proposées par le Groupe d'étude dans le présent rapport. Tel qu'indiqué aux chapitres 2 et 3, cette réforme donnera lieu à une réglementation économique beaucoup plus légère que la réglementation existante.

Au fur et à mesure que le cadre de réglementation passe de la méthode classique, qui vise à protéger les consommateurs contre la tarification monopolistique, à une méthode qui compte sur les forces du marché pour contrôler la tarification, la réglementation économique tend progressivement à s'assurer que la concurrence n'est pas entravée ou considérablement diminuée par suite des agissements anticoncurrentiels des entreprises qui exerceraient une position fortement dominante (PFD) sur le marché. Dans ce contexte, on compte davantage sur les principes du droit de la concurrence, plutôt que sur la réglementation traditionnelle des services publics, afin de savoir s'il y a des facteurs qui font obstacle à l'entrée sur le marché, si une PFD est exercée et si cette PFD a fait l'objet d'un usage abusif qui a donné lieu – ou qui pourrait donner lieu – à la diminution considérable ou à la prévention de la concurrence sur le marché.

À mesure que ce virage de la réglementation se matérialise, il devient important de trouver le cadre institutionnel le plus pertinent pour définir les marchés, évaluer la dominance sur le marché, déterminer si une PFD, advenant son existence, a fait l'objet d'un usage abusif et si un tel usage a donné lieu à la diminution considérable ou à la prévention de la concurrence. Il est également important de s'assurer que l'institution investie de cette autorité comprend à fond le secteur des télécommunications, possède les pouvoirs et les moyens requis pour rendre des décisions en temps opportun et, le cas échéant, imposer des sanctions efficaces et s'assurer de la conformité à ses ordonnances. La question qui se pose est de savoir qui, de l'organisme de réglementation actuel du secteur (le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes [CRTC]), de l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence (le commissaire de la concurrence, le Tribunal de la concurrence et d'autres tribunaux), ou d'une autre nouvelle institution, serait le mieux placé pour exercer ce rôle d'une manière appropriée et efficace.

Le Canada n'est pas le seul à composer avec ces questions. En fait, comme on l'indique plus loin, d'autres pays se sont adonnés activement à la réforme de leur cadre institutionnel pour mieux traiter cette question. Résultat : le Canada est actuellement dépassé par certains de ses principaux partenaires commerciaux en ce qui concerne la création de nouveaux cadres institutionnels susceptibles de mieux réagir à un environnement réglementaire en pleine mutation. Lors de l'examen de cette question, le Groupe d'étude a tiré profit de consultations menées auprès d'un certain nombre d'organismes de réglementation en Europe, aux États-Unis, en Asie, en Australie et en Nouvelle-Zélande, et d'un grand nombre de mémoires présentés par des organismes de réglementation canadiens, des universitaires et des représentants de l'industrie dans le cadre de ses consultations publiques.

L'expérience internationale

Dans ses tentatives pour cerner le mieux possible l'expertise dont doit témoigner l'administration chargée de la concurrence et l'organisme de réglementation des télécommunications, le Groupe d'étude a examiné les démarches adoptées dans un certain nombre de pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui ont traité cette question[1]. Un bref résumé des éléments saillants des démarches examinées est présenté ci-après.

Union européenne

Au cours de la première moitié de cette décennie, la réglementation des télécommunications en Europe a fait l'objet d'une restructuration majeure supervisée par l'Union européenne (UE). Cette restructuration a transformé substantiellement les milieux de la réglementation en Europe, faisant passer les États membres d'un ensemble de régimes disparates axés sur la réglementation économique détaillée, à un système plus harmonisé axé sur les principes du droit de la concurrence. En vertu du nouveau régime, il y a une présomption en faveur de la déréglementation. La réglementation sectorielle doit être justifiée sur la base d'un ensemble commun de principes économiques et sociaux et ne pas être plus importune qu'il ne le faut pour l'atteinte de ces objectifs.

Les pays membres de la Communauté européenne (CE) sont enjoints en vertu du *Traité instituant la Communauté économique européenne* (traité CEE) d'interdire certaines formes d'agissements anticoncurrentiels qui portent préjudice au commerce entre les États membres ou qui limitent ou perturbent la concurrence à l'intérieur du marché commun. Ces interdictions, qui sont contenues dans les articles 81[2] et 82[3] du traité CEE, forment la base du droit de la

---

1 Pour la rédaction de cette section, on a consulté diverses sources, notamment O. Boylaud et G. Nicoletti, 2000, *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*, Document de travail de l'OCDE, n° 32, 2001/1, OCDE (affiché [en anglais] à **www.oecd.org/dataoecd/24/33/2736298.pdf**); « Telecoms and Media 2005, An Overview of Regulation in 47 Jurisdictions Worldwide », *Global Competition Review*, 6e édition, 2005; mémoire du 17 août 2005 du CRTC en réponse au document de travail du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/t_review05.pdf**); Laurence J.E. Dunbar et Leslie J. Milton, « Comparative Study on Interaction between Competition Law Authorities and Telecommunications Regulators in Australia, the United Kingdom, Germany and the United States of America », mémoire du 12 août 2005 du Bureau de la concurrence en réponse au document de travail du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (affiché à **www.teletude.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/Competition_Bureau_-_Appendix_A_(Comparative_Study).pdf/$FILE/Competition_Bureau_-_Appendix_A_(Comparative_Study).pdf**); et New Zealand Ministerial Enquiry into Telecommunications, rapport final du 27 septembre 2000 (affiché [en anglais] à **www.teleinquiry.govt.nz/reports/finai/final.pdf**).

2 L'article 81 traite des accords entre des parties et des pratiques concertées, qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun. Affiché (en anglais) à **http://europa.eu.int/comm/competition/legislation/treaties/ec/art81_en.html**.

3 L'article 82 traite les cas d'exploitation abusive d'une position dominante. Il énumère des pratiques qui pourraient être abusives, soit :

a) d'imposer de façon directe ou indirecte le prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables;

b) de limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs;

c) d'appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage auprès de la concurrence;

d) de subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

Affiché (en anglais) à **http://europa.eu.int/comm/competition/legislation/treaties/ec/art82_en.html**.

concurrence de l'UE. Dans le sillage de l'échec d'un certain nombre de tentatives pour harmoniser la méthode de réglementation des télécommunications en Europe et l'application des articles 81 et 82 à ce secteur, le Parlement européen et le Conseil européen ont introduit une série de nouvelles directives importantes en 2003. L'une de ces directives, connue sous le nom de directive-cadre[4], traite des rôles respectifs du droit de la concurrence et de la réglementation sectorielle dans le nouveau régime. La directive-cadre a pour objectif de s'assurer que la réglementation en Europe est harmonisée, de façon à réduire les obstacles à la pénétration des marchés nationaux et à favoriser le développement d'une concurrence efficace aussi bien à l'intérieur des marchés nationaux que dans l'ensemble des pays de la Communauté européene.

Conformément à la directive-cadre, la Commission européenne a formulé une recommandation désignant quelque 18 marchés de produits et de services de commerce de détail et de commerce de gros qu'elle jugeait susceptibles d'être assujettis à une réglementation *ex ante*[5]. La Commission européene a également publié des lignes directrices établissant les principes du droit économique et du droit de la concurrence devant être employés par les autorités nationales de réglementation (ANR) dans la définition des marchés pertinents et dans l'évaluation de la dominance dans ces marchés[6]. La directive-cadre enjoint les États membres de réduire la réglementation sectorielle de façon à traiter uniquement les cas où cette réglementation est justifiée à cause de la présence d'une PFD sur les marchés en cause. Même lorsqu'une ANR constate l'exercice d'une PFD sur un segment du marché défini par la Commission européenne, ou par l'ANR conformément à la méthode prescrite, ce fait à lui seul ne justifie pas nécessairement la réglementation sectorielle.

L'ANR est tenue de pousser ses recherches et d'établir que le droit de la concurrence ne suffirait pas à lui seul pour traiter l'anomalie du marché en cause. Lorsque la réglementation sectorielle est justifiée sur cette base, l'ANR doit évaluer les options de réglementation disponibles et choisir celle qui permet d'atteindre l'objectif voulu tout en étant la moins importune possible. Dans ce contexte, la réglementation économique *ex ante* est une option de dernier recours. Lorsque la réglementation sectorielle n'est pas justifiée sur cette base, les lois nationales et de l'UE qui régissent généralement la concurrence doivent être appliquées.

L'UE a établi qu'il y a toujours lieu d'appliquer la réglementation à certains secteurs, et elle a précisé que cette application doit être calculée en fonction de l'état de la concurrence sur le marché et doit répondre aux objectifs sociaux et aux autres objectifs de politique que le libre jeu du marché ne peut pas atteindre facilement. Elle a statué que les ANR désignées doivent définir les marchés et appliquer le droit de la concurrence là où la présence d'une PFD n'est

---

4 Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, 7 mars 2002. Affiché (en anglais) à **http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_201/l_20120020731en00370047.pdf**

5 Recommandation du 11 février 2003 de la Commission, concernant les marchés de produits et services pertinents qui font partie du secteur des communications électroniques et qui sont susceptibles d'une réglementation *ex ante* conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil au sujet d'un cadre de réglementation commun pour les réseaux et les services de communication électroniques, 2003/311/CE. JO L 114/45.

6 Lignes directrices de la Commission européenne concernant l'analyse du marché et l'évaluation du grand pouvoir de marché exercé en vertu du cadre de réglementation de la Communauté pour les réseaux et les services électroniques, 2002/C 165/03, JO C 165/6 (11 juillet 2002).

pas constatée, mais elle n'a pas indiqué aux États membres quels organismes nationaux de réglementation doivent prendre ces décisions. On a ainsi laissé à chaque État membre l'option de décider des rôles qui seront assumés par ses organismes de réglementation nationaux. Cela étant, les méthodes institutionnelles adoptées varient d'un État membre à l'autre. On trouve ci-après une brève description de deux méthodes et un examen d'autres méthodes internationales.

Allemagne

L'organisme de réglementation des télécommunications et de la poste (OrgTP) est autorisé en vertu de la loi allemande sur les télécommunications à réglementer les tarifs des services de télécommunications et à traiter les pratiques abusives des entreprises de télécommunications dominantes[7]. L'OrgTP avait déjà été invité à employer les principes nationaux du droit de concurrence dans la définition des marchés pertinents et dans l'évaluation du pouvoir exercé sur le marché au sein du secteur des télécommunications avant la publication de la directive-cadre. Cependant, à la suite de la directive-cadre, il doit maintenant s'assurer que son examen est en conformité avec les tests de la CE pour définir les marchés et confirmer la présence d'une PFD. N'ayant pas été désignée comme l'ANR chargée d'administrer et d'appliquer en Allemagne le droit de la concurrence de l'UE, l'OrgTP doit s'adresser à un autre établissement allemand, l'office fédéral des cartels (OFC) pour exercer cette fonction.

L'OFC est le bureau de la concurrence fédéral en Allemagne chargé de contrôler les cartels, les pratiques abusives et les fusions en vertu de la loi allemande sur la protection contre la limitation de la concurrence. Il est également autorisé à appliquer les articles 81 et 82 du traité CEE. Conformément à la directive-cadre, la loi sur les télécommunications exige que l'OrgTP obtienne l'agrément de l'OFC relativement aux décisions concernant la définition des marchés des télécommunications, l'évaluation de la dominance sur le marché et les principes d'affectation des fréquences qui visent à rectifier les pratiques destinées à fausser le jeu de la concurrence. Cela étant, l'OrgTP et l'OFC travaillent de concert dans l'exécution de toutes les enquêtes en échangeant les renseignements et en se consultant mutuellement afin de parvenir à une décision consensuelle. L'ébauche définitive de toute décision de l'OrgTP est aussi envoyée à l'OFC pour qu'il l'approuve officiellement. Cette étroite collaboration, tout au long du processus, réduit au minimum les risques de désaccord entre l'OrgTP et l'OFC et répond aux exigences institutionnelles de la directive-cadre.

---

[7] L'OrgTP a également la compétence en matière de réglementation technique. Il contrôle par exemple des questions telles que l'attribution des fréquences, le numérotage et le service universel. En ce qui concerne les questions de radiodiffusion, l'OrgTP assigne les fréquences radio aux autorités médiatiques de l'État qui, à leur tour, les attribuent aux organismes de radiodiffusion et traitent les questions de contenu. Cependant, les États n'exercent aucun pouvoir sur les télécommunications.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a adopté une démarche différente pour la mise en œuvre de la directive-cadre. Au lieu de maintenir la séparation traditionnelle des compétences entre l'organisme national de contrôle de la concurrence (l'Office of Fair Trading, ou l'OFT) et l'organisme national de réglementation des communications (l'Office of Communications, ou l'Ofcom), il a tenté de coordonner les relations entre les deux organismes de réglementation en ce qui concerne l'application des lois antitrust et de la politique de communication de l'UE. La démarche du Royaume-Uni a consisté à investir l'Ofcom de pouvoirs simultanés pour l'application des lois antitrust au secteur des communications. Ces pouvoirs englobent non seulement l'application des articles 81 et 82 du traité CEE et la mise en œuvre des directives de la CE en matière de communications, mais encore l'application des dispositions nationales antitrust qui font partie de la *Competition Act, 1998* (loi sur la concurrence). L'Ofcom a été désigné comme une ANR à ces fins. Notons toutefois que les pouvoirs de l'Ofcom ne couvrent pas les fusions ou les agissements criminels régis par l'*Enterprise Act, 2002* (loi sur les entreprises).

La méthode appliquée par le Royaume-Uni pour traiter les questions de compétence soulevées par les réformes de l'UE vise à favoriser l'uniformité de la réglementation, à donner aux entités réglementées la possibilité d'avoir accès à un seul organisme de réglementation (guichet unique) et à éviter la double incrimination en vertu des lois du Royaume-Uni et de l'UE[8]. Conformément aux exigences de la CE, la *Communications Act, 2003* (loi sur les communications) enjoint l'Ofcom de constater la présence d'une PFD avant d'imposer les conditions réglementaires touchant cet exercice. En ce faisant, le Royaume-Uni a évité les difficultés que représente la coordination des activités entre ces deux organismes nationaux de réglementation en ce qui concerne, d'une part, l'application des lois antitrust et de la politique de communications de l'UE et, d'autre part, sa propre loi nationale antitrust.

Les décisions de l'Ofcom qui concernent l'interprétation et l'application du droit de la concurrence en vertu des articles 81 ou 82, ou de la *Competition Act, 1998*, peuvent faire l'objet d'un appel auprès du Competition Appeal Tribunal aussi bien en ce qui concerne la teneur de la décision que les sanctions imposées. Ce tribunal est le même organisme qui examine les décisions de l'OFT. En utilisant le même tribunal, le Royaume-Uni vise à s'assurer qu'un organisme d'appel commun examine et interprète les décisions concernant l'application du droit de la concurrence et de la politique rendues par l'OFT et l'Ofcom et, partant, à s'assurer que les mêmes normes et la même rigueur sont appliquées à tous les secteurs de l'industrie.

Le Royaume-Uni reconnaît que le fait de conférer une compétence simultanée à deux organismes de réglementation pourrait créer de la confusion lorsqu'il s'agit de désigner l'organisme dont ressort un cas donné. Cette question a été traitée grâce à l'établissement des « règlements sur la compétence partagée » qui exigent la consultation entre les organismes de réglementation chaque fois qu'ils sont saisis d'une demande qui soulève des questions de concurrence dans le

---

8 Royaume-Uni, Department of Trade and Industry. *Our Competition Future: Building the Knowledge Driven Economy*, 1998. Affiché (en anglais) à **www.dti.gov.uk/comp/competitive/pdfs/es_pdf1.pdf**.

secteur des télécommunications. Ces règlements sont assortis d'une lettre d'entente entre les organismes de réglementation qui, pour des raisons pratiques, cèdent à l'organisme de réglementation sectoriel, l'Ofcom, le pouvoir d'examiner les cas qui concernent principalement le secteur des communications[9].

États-Unis

Les États-Unis confèrent depuis très longtemps les pouvoirs concurrents[10] d'exécution des mesures antitrust à l'organisme de réglementation de leur secteur des télécommunications, la Federal Communications Commission (FCC)[11] et à leurs administrations antitrust. Ils favorisent aussi depuis longtemps la consultation entre ces administrations antitrust et la FCC.

Aux États-Unis, il y a deux principaux textes législatifs qui traitent de la réglementation fédérale des communications et trois principaux textes législatifs qui traitent de l'application des dispositions antitrust. La *Communications Act* (loi sur les communications) de 1934 établit le cadre de réglementation des communications inter-États et internationales, y compris la réglementation des entreprises de télécommunications, de radiodiffusion ou de radio, et de câblodistribution. Le paragraphe 601(b)(1) de la *Telecommunications Act* (loi sur les télécommunications) de 1996 contient une « clause dérogatoire antitrust » qui stipule expressément que rien dans la Loi ne peut modifier, entraver ou annuler l'applicabilité de l'une ou de chacune des mesures législatives antitrust. La *Sherman Act* (loi de Sherman), la *Clayton Act* (loi de Clayton) et la *Federal Trade and Commerce Act* (loi fédérale sur le commerce) renferment les dispositions législatives générales qui régissent l'application des mesures antitrust. Trois organismes différents sont aptes à appliquer ces lois : la FCC; la Anti-Trust Division du département de la justice; et la Federal Trade Commission (FTC)[12]. En ce qui concerne l'antitrust et les télécommunications, la FCC est également habilitée à faire appliquer les dispositions de la *Clayton Act*, y compris les dispositions concernant les fusions, aux entreprises de télécommunications qui exploitent des réseaux de communications filaires ou radio.

En vertu de l'article 271 de la *Communications Act* de 1934, la FCC a été enjointe de mener des consultations avec le département de la Justice et d'accorder un « poids substantiel » à l'analyse de ce département avant de constater qu'une société active régionale de Bell (SARB) exploite des marchés locaux suffisamment ouverts à la concurrence pour être autorisée à pénétrer le marché interurbain. À présent, l'article 271 revêt essentiellement une importance historique étant donné que toutes les SARB ont été autorisées à fournir des services interurbains en vertu

---

9 *Competition Act, 1998* (Concurrency) Regulations 2004, SI 2000/260. Affiché (en anglais) à **www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041077.htm**.

10 Aux États-Unis et dans certains autres pays, les lois sur la concurrence sont appelées lois antitrust.

11 La FCC est l'organisme fédéral de réglementation des communications aux États-Unis chargé de l'application de la *Communications Act* de 1934.

12 Le département de la Justice et la FTC exercent un mandat antitrust général qui est régi par les dispositions de la *Sherman Act*, de la *Clayton Act* et, dans le cas de la FTC, de la *FTC Act*. Les entreprises de télécommunications qui sont assujetties à la *Communications Act* de 1934 sont explicitement exclues de la compétence de la FTC afin d'empêcher les personnes et les sociétés de recourir à des méthodes de concurrence injustes ou à des pratiques inéquitables ou trompeuses, en vertu de la *FTC Act*. La FTC est habilitée, conformément à ces lois, à examiner les questions concernant des entreprises autres que les entreprises de télécommunications, comme par exemple les entreprises de câblodistribution et de radiodiffusion.

de cet article. Cependant, le seuil que représente le « poids substantiel » est une notion importante. Il veut dire que même si la position du département de la Justice n'est pas péremptoire, la FCC doit prendre en considération l'opinion du département et, si elle rejette cette opinion, elle doit expliquer dans sa décision la raison du rejet. Dans d'autres cas présentés à la FCC, le département a le droit de produire des commentaires concernant toute procédure de la FCC.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, la FCC et le département de la justice enquêtent sur les fusions d'entreprises de communications. La consultation n'est pas exigée formellement. Cependant, la FCC et le département de la justice sont normalement en contact, aux premières étapes d'une enquête menée par leurs fonctionnaires, pour discuter des questions d'intérêt commun. La coopération et l'uniformité appliquées à l'analyse de la concurrence par la FCC et le département de la Justice sont favorisées par le fait que la FCC utilise les lignes directrices du département pour l'évaluation des marchés et de la position dominante sur les marchés, par les délais établis pour la FCC et le département relativement à l'évaluation des fusions et par le droit du département de comparaître et de présenter des mémoires relativement à n'importe quel appel d'une décision de la FCC.

Ainsi, quand il s'agit d'une fusion, la FCC prend normalement plus de temps que le département de la justice pour examiner le dossier. Par conséquent, elle tire profit de l'analyse et de la décision du département dans ses délibérations et évite normalement les évaluations incohérentes des marchés et de la position dominante sur les marchés. En outre, si le département de la Justice impose des conditions sur une fusion (au moyen d'un jugement convenu), la demande présentée à la FCC devra être modifiée de façon à refléter les conditions imposées par le département. La FCC fonde ses débats sur la demande modifiée et, au besoin, impose des conditions supplémentaires pour son approbation.

Australie

En 1997, le gouvernement du Commonwealth d'Australie a réformé substantiellement ses lois sur la concurrence et les télécommunications et a procédé à la restructuration de ses institutions de réglementation. Cette restructuration a donné lieu à une nouvelle répartition des fonctions de réglementation économique, qui étaient auparavant exercées par un organisme de réglementation spécialisé dans l'industrie des télécommunications (AUSTEL), à l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), qui est également chargée de l'application de la loi sur la concurrence et de la protection des consommateurs. Simultanément, la responsabilité d'AUSTEL relativement à la « réglementation technique » a été transférée à un nouvel organisme appelé l'Australian Communications Authority (ACA). En 2005, on a procédé à la fusion de l'ACA et de l'Australian Broadcasting Authority (ABA) afin de former l'Australian Communications and Media Authority (ACMA).

La restructuration des organismes de réglementation des télécommunications de l'Australie a été provoquée par un certain nombre de facteurs, notamment les objectifs suivants : uniformiser la réglementation dans les différents secteurs de l'économie; réaliser des économies administratives en regroupant les compétences et en contribuant à la prévisibilité de la réglementation dans l'ensemble des secteurs; réduire le risque d' « emprise réglementaire » auquel s'exposerait un organisme de réglementation sectoriel qui entretient des relations étroites avec les entités qu'il réglemente; et intégrer dans le processus de réglementation une culture favorisant davantage la concurrence[13].

Le processus de restructuration a donné lieu au regroupement de la réglementation économique du secteur des télécommunications et de la réglementation générale sur la concurrence, sous l'égide de la compétence unique de l'ACCC. Toutefois, il n'a pas donné lieu à l'élimination de la réglementation économique ou à l'application simpliste des lois générales sur la concurrence au secteur des télécommunications. La démarche adoptée consistait plutôt à ajouter à la loi principale qui régit la réglementation sur la concurrence (la *Trade Practices Act* ou loi sur les pratiques de commerce), deux nouveaux chapitres consacrés aux télécommunications et portant sur les agissements anticoncurrentiels dans le secteur des télécommunications (partie XIB) et sur l'accès réglementé aux services de distribution des télécommunications (partie XIC). L'ACCC a établi une division de réglementation distincte chargée d'administrer ses fonctions de réglementation des télécommunications. La division qui est chargée de la réglementation économique du secteur des télécommunications est habilitée à exercer des pouvoirs de réglementation *ex ante* et *ex post*.

Les autres dispositions générales de la *Trade Practices Act* continuent d'être appliquées au secteur des télécommunications. Cependant, dans la pratique, les dispositions propres à l'industrie, qui figurent dans les parties XIB et XIC de la Loi, sont appliquées aux questions qui touchent les agissements anticoncurrentiels ou l'accès aux installations ou aux services du secteur des télécommunications et la réglementation des tarifs.

Cette répartition des responsabilités entre l'ACCC et l'ACMA a créé un certain nombre de domaines de compétence qui se recoupent et sont traités dans le cadre de consultations obligatoires entre les organismes. L'uniformité de la démarche est également facilitée par la nomination conjointe d'un commissaire de l'ACCC dans l'ACMA et d'un commissaire de l'ACMA dans l'ACCC.

---

[13] Independent Committee of Inquiry, *National Competition Policy*, août 1999, chapitre 14.

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande est le seul pays membre de l'OCDE qui a compté, à titre d'essai, totalement sur sa législation générale qui régit la concurrence (le *Commerce Act* ou loi sur le commerce) plutôt que sur une réglementation sectorielle pour le traitement des questions propres au secteur des télécommunications. Cet essai a été mené à la suite de la décision de la Nouvelle-Zélande de déréglementer la plus grande partie de son économie vers la fin des années 1980. On admet généralement que cette méthode a été un échec parce qu'elle était trop lente et ne permettait pas de traiter des questions clés devant être résolues pour le développement des marchés des télécommunications, telles que les questions concernant les conditions d'interconnexion et les tarifs d'accès aux boucles locales[14].

En 2001, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a abandonné cette démarche et a voté une nouvelle *Telecommunications Act* (loi sur les télécommunications), qui renfermait des dispositions pour la réglementation sectorielle du marché des télécommunications. Le nouveau régime a retenu la pratique qui consiste à appliquer les dispositions générales qui régissent la concurrence au secteur des télécommunications; en revanche, il a créé un nouveau poste de commissaire aux télécommunications, lequel est autorisé à traiter un certain nombre de questions réglementaires touchant les télécommunications en se servant de pouvoirs sectoriels. Le commissaire est habilité à réglementer l'interconnexion, à régler les différends concernant l'accès, à établir des obligations de service, à établir des mécanismes de calcul des coûts et de comptabilité, à fixer des tarifs et à créer un régime de contribution. Le commissaire exerce aussi un contrôle sur certains agissements anticoncurrentiels éventuels. En outre, le commissaire est habilité à réglementer de nouveaux services dans certaines circonstances. Toutes les autres questions concernant l'application de la législation générale qui régit la concurrence, y compris l'examen de la dominance abusive et des fusions, continuent d'être régies par la *Commerce Act* et la *Fair Trading Act* (loi sur le commerce équitable) et de relever de la commission du commerce.

Leçons tirées de l'expérience internationale

Le tableau à la page suivante résume l'expérience internationale discutée ci-dessus.

---

14 Pour une discussion plus détaillée de ce point, se reporter au mémoire du 17 août 2005 du CRTC présenté en réponse au document de consultation du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, paragraphes 157-160. Affiché à **www.teletude.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/CRTC-fr.pdf/$FILE/CRTC-fr.pdf**.

Tableau 4-1. Réglementation des télécommunications en 2005

				Interconnexion		Autre réglementation	
Pays	Organisme de réglementation	Approbation des fusions	Examen des agissements anticoncurrentiels	Autorisation des charges des exploitants qui exercent une PFD	Règlement des différends	Tarification	Qualité du service
Allemagne	• Organisme de réglementation des télécommunications		X	X	X	X	
	• Organisme de contrôle de la concurrence	X	X				
Australie	• Organisme de réglementation technique des télécommunications					X	
	• Organisme de contrôle de la concurrence avec une division sectorielle appliquant la législation sectorielle	X	X	X	X	X	
Canada	• Ministre (réglementation du spectre)	X					
	• Organisme de réglementation des télécommunications		X	X	X	X	X
	• Organisme de contrôle de la concurrence	X	X				
États-Unis	• Organisme de réglementation des télécommunications	X	X	X	X	X	X
	• Organisation de contrôle de la concurrence	X	X				
	• Autres (à l'échelle des États)			X (intra-État seulement)	X (intra-État seulement)		
Nouvelle-Zélande	• Ministère (Kiwi Share Obligation)					X	X
	• Organisme de réglementation des télécommunications assujetti à un organisme de contrôle de la concurrence et appliquant la législation sectorielle		X	X	X	X	X
	• Organisme de contrôle de la concurrence	X	X				
Royaume-Uni	• Organisme de réglementation des télécommunications		X	X	X	X	X
	• Organisme de contrôle de la concurrence	X					

Source : Voir la note 1.

Après avoir examiné ce qui s'est produit dans d'autres pays, le Groupe d'étude est parvenu aux conclusions suivantes concernant l'interface entre la législation qui régit la concurrence et la réglementation sectorielle des télécommunications :

- tant dans les marchés réglementés que non réglementés, bien des partenaires commerciaux importants du Canada ont pris des mesures visant à compter davantage sur la théorie de la concurrence traditionnelle dans leur législation des télécommunications, au lieu de continuer à compter sur « la politique du service public » ou sur « la réglementation des entreprises de télécommunications ». À comparer le régime actuel du Canada à celui de ses principaux partenaires commerciaux, on constate qu'il devient plutôt une exception à la règle;
- la plupart des pays membres de l'OCDE continuent de compter sur une certaine forme de réglementation sectorielle dans le secteur des télécommunications. La Nouvelle-Zélande a été le seul pays membre de l'OCDE à tenter d'appliquer exclusivement la législation qui régit la concurrence et cette méthode s'est révélée être un échec;
- d'autres pays ont élaboré des mécanismes meilleurs que ceux du Canada pour la coordination de leurs activités antitrust et de réglementation des télécommunications et pour l'intégration des principes du droit de la concurrence dans leurs régimes sectoriels;
- le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont récemment réformé leurs organismes de réglementation dans le cadre d'une tentative visant à intégrer dans leur réglementation sectorielle une analyse plus rigoureuse du droit de la concurrence. En dépit de la grande différence entre les méthodes adoptées par chaque administration, chacune des nouvelles institutions ou divisions exerce un mandat qui diffère de celui des organismes traditionnels de contrôle de la concurrence, un mandat qui est adapté aux exigences du secteur des télécommunications.

La nouvelle démarche canadienne

À la lumière des exigences du Canada, le Groupe d'étude est d'avis que l'organisme de réglementation chargé du traitement des questions concurrentielles dans le secteur des télécommunications devrait avoir les attributions suivantes :

- des connaissances sectorielles approfondies, y compris la connaissance technique de l'industrie des télécommunications;
- une vaste expérience de l'analyse économique et des principes du droit de la concurrence;
- une structure quasi judiciaire;
- des compétences spécialisées en ce qui concerne les audiences publiques, y compris les instances accélérées;

- la capacité d'imposer une vaste gamme de mesures correctives concernant le comportement;
- la capacité de contrôler ou de superviser l'application de ces mesures correctives;
- la capacité d'imposer des amendes ou de prescrire par ordonnance les cessions forcées.

Le futur cadre institutionnel canadien se prête à un grand nombre d'options. Parmi ces options, beaucoup ont été proposées dans des mémoires présentés au Groupe d'étude durant ses consultations publiques. Elles visent notamment :

- à modifier la *Loi sur les télécommunications* pour permettre au CRTC d'appliquer le droit de la concurrence;
- à modifier la *Loi sur la concurrence* de façon à permettre au commissaire de la concurrence et au Tribunal de la concurrence de mieux accomplir ces fonctions;
- à habiliter le CRTC à mener des consultations avec le Bureau de la concurrence lors de l'examen de questions sur la concurrence;
- à habiliter le Bureau de la concurrence à mener des consultations avec le CRTC lorsqu'il examine des questions de télécommunications;
- à donner plus de poids aux mémoires présentés au CRTC par le commissaire de la concurrence relativement à des questions ayant trait à la concurrence;
- à charger le commissaire de la concurrence, ou une autre personne qui a une expérience du droit de la concurrence, de faire partie du CRTC lors de l'examen de questions sur la concurrence;
- à créer un nouveau tribunal spécialisé dans l'examen des questions sur la concurrence qui se posent dans le secteur des télécommunications.

Le Groupe d'étude ne croit pas qu'il sera possible de résoudre ses sujets de préoccupations en modifiant simplement la *Loi sur les télécommunications* de façon à permettre au CRTC d'appliquer, dans une plus grande mesure qu'il ne le fait actuellement, les principes du droit de la concurrence aux questions de compétitivité des télécommunications[15]. Le CRTC possède manifestement un niveau élevé de connaissances sectorielles et il est bien à même, en tant que tribunal quasi judiciaire, de mener des procédures et d'imposer et de contrôler les mesures correctives concernant le comportement. Cependant, le milieu de l'industrie estime de façon quasi unanime que le CRTC n'applique pas rigoureusement les principes du droit de la concurrence dans les cas d'arbitrage de plaintes concernant les agissements anticoncurrentiels. Étant donné qu'il applique depuis longtemps la réglementation économique basée sur la jurisprudence de la réglementation des services publics et des entreprises de télécommunications, le CRTC a de la difficulté à renoncer à une présomption de réglementation pour adopter une méthode axée davantage sur le droit de la concurrence.

---

15 L'utilisation actuelle des principes du droit de la concurrence par le CRTC semble limitée à son application des critères d'abstention prévus par l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications*.

Cette réglementation traditionnelle définit sous de nombreux aspects la manière actuelle dont le CRTC aborde les questions touchant les sauvegardes concurrentielles et la dominance abusive. Elle a créé un contexte où le CRTC a adopté les critères du droit de la concurrence pour définir les marchés et évaluer le pouvoir exercé sur le marché dans le cadre des procédures d'abstention, mais a appliqué une méthode de politique publique à l'égard des questions concurrentielles dans d'autres contextes. Son approche a consisté à s'engager dans une « mise en équilibre des intérêts », plutôt que dans une analyse économique du pouvoir exercé sur le marché. Cela a créé une tendance à assujettir le comportement concurrentiel du marché à une microgestion qui vise à influencer les résultats compétitifs plutôt qu'à appliquer des mesures correctives moins importunes. Cela a donné lieu à des résultats incertains et à une analyse économique sans rigueur. Selon le Groupe d'étude, il est peu probable qu'on change cette façon de réglementer en modifiant simplement la législation habilitante. Ce qui ajoute à la gravité de ce problème c'est le fait que le CRTC ne possède pas les compétences spécialisées et approfondies dont dispose le Bureau de la concurrence pour appliquer les principes du droit de la concurrence d'une manière rigoureuse aux questions touchant la définition du marché et l'évaluation d'une PFD.

Dans le même ordre d'idées, en dépit du fait que le Bureau de la concurrence soit beaucoup plus versé que le CRTC en matière de définition des marchés et d'évaluation du pouvoir exercé sur le marché, le Groupe d'étude n'est pas persuadé que la *Loi sur la concurrence* fournit un cadre pertinent pour le règlement des différends touchant la concurrence dans le secteur des télécommunications lorsqu'une PFD sur le marché existe encore ou est en voie de disparition (situation de transition), ou dans les situations qui pourraient nécessiter le contrôle et la supervision permanents des mesures de sauvegarde de la concurrence. En sa qualité d'organisme chargé d'administrer la législation qui régit la concurrence au Canada dans tous les secteurs de l'économie canadienne, le Bureau de la concurrence ne possède pas les connaissances sectorielles particulières du CRTC.

Par ailleurs, le Bureau de la concurrence est un organisme d'exécution de la loi et non un organisme quasi judiciaire. Ses processus ne se prêtent pas au règlement en temps opportun des différends qui se produisent régulièrement dans le secteur dynamique et en perpétuelle évolution des télécommunications. La *Loi sur la concurrence* a créé le Bureau de la concurrence en tant qu'organisme qui mène des enquêtes sur des plaintes d'agissements anticoncurrentiels, puis décide s'il y a ou non suffisamment de preuves pour engager des poursuites civiles ou criminelles devant le Tribunal de la concurrence ou les autres tribunaux. Ce processus à deux étapes comporte des décalages importants, qui se comptent parfois en années, entre la date du dépôt des plaintes et celle du règlement des questions. Ce long processus ne convient pas bien à un environnement où les différends relatifs à la concurrence se produisent assez souvent et nécessitent un règlement rapide. En outre, le Tribunal de la concurrence ne se considère pas comme un organisme de réglementation qui surveille continuellement les mesures correctives concernant le comportement.

On peut soutenir que ces lacunes du régime de la *Loi sur la concurrence* pourraient s'appliquer à d'autres secteurs de l'économie également, mais les autres secteurs n'ont pas les mêmes caractéristiques que le secteur des télécommunications. Le chapitre 3, Réglementation économique, décrit quelques-unes des conditions économiques et techniques qui prévalent sur les marchés des télécommunications. Tel que discuté ailleurs dans le présent rapport, les télécommunications sont généralement considérées comme une technologie habilitante qui est essentielle au mieux-être social et économique des Canadiens. Les gouvernements, les entreprises, les particuliers, les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les services d'urgence dépendent tous d'une infrastructure de télécommunications efficace et d'avant-garde sur le plan technique. Si les recommandations formulées dans le présent rapport sont adoptées, la réglementation du secteur canadien des télécommunications sera beaucoup moins élaborée qu'elle ne l'a été par le passé. Dans ce nouveau contexte, il sera important de posséder les moyens de donner suite aux allégations d'agissements anticoncurrentiels en temps opportun et d'une manière efficace.

Ces facteurs ont amené le Groupe d'étude à envisager un certain nombre d'autres options institutionnelles et procédurales, y compris des démarches adoptées dans d'autres pays membres de l'OCDE qui partagent les traditions juridiques et réglementaires du Canada.

À l'heure actuelle, le commissaire de la concurrence a le droit de présenter des mémoires au CRTC dans le cadre d'instances publiques où sont soulevées des questions concurrentielles, en vertu de l'article 125 de la *Loi sur la concurrence*. Certains participants aux consultations du Groupe d'étude ont donc proposé que le CRTC soit enjoint de donner plus de poids à ces mémoires et d'expliquer pourquoi il s'écarte de l'analyse effectuée par le commissaire de la concurrence, s'il décide de ne pas tenir compte des résultats de cette analyse. Une telle démarche ressemble au mécanisme adopté aux États-Unis relativement aux mémoires du département de la Justice sur l'entrée des sociétés actives régionales de Bell dans les marchés de l'interurbain. Le fait de donner plus de poids aux mémoires du commissaire de la concurrence pourrait améliorer la qualité de l'analyse des questions de concurrence par le CRTC, mais n'aboutirait pas nécessairement au type de rigueur qui, selon Groupe d'étude, devrait s'appliquer aux décisions concernant la déréglementation ou la dominance abusive du marché, étant donné que cela n'entraînerait pas la participation des experts du droit de la concurrence au processus décisionnel.

Par ailleurs, les autres participants au processus d'instances publiques du CRTC pourraient avec raison demander pourquoi leurs mémoires n'ont pas eu autant de poids que celui du commissaire de la concurrence. L'une des forces du CRTC est son processus de consultations publiques. Cette force pourrait être minée si un mémoire se voit accorder une plus grande importance, peu importe que les arguments des mémoires des parties opposées soient convaincants ou non.

Le Groupe d'étude a aussi envisagé de recommander la nomination d'un conseiller versé dans le droit de la concurrence, au même titre que les nombreux conseillers du CRTC, comme cela se fait en Australie. Toutefois, cela ne permettra pas, selon toute probabilité, de provoquer un changement fondamental de la démarche adoptée par le CRTC ni d'améliorer le niveau de l'analyse du droit de la concurrence par le personnel du CRTC.

En examinant les options possibles, le Groupe d'étude a également tenu compte du besoin de préserver le statut du CRTC en tant qu'organisme quasi judiciaire. Les consultations *ex parte* entre les organismes peuvent convenir dans des domaines de compétence où la réglementation des communications se déroule en grande partie à un niveau administratif. Cependant, elles ne conviennent pas dans un pays comme le Canada où l'organisme de réglementation est constitué en tant qu'organisme quasi judiciaire et où les procédures sont menées suivant un processus public ouvert et transparent. Selon le Groupe d'étude, la légitimité des procédures réglementaires au sein du CRTC serait également ébranlée si celui-ci était obligé de parvenir à une entente avec le commissaire de la concurrence avant de rendre une décision. Par conséquent, le processus de l'Allemagne ne convient pas au cadre législatif et institutionnel canadien.

Ces considérations ont amené le Groupe d'étude à conclure que la meilleure voie à suivre consiste à combiner les compétences spécialisées du Bureau de la concurrence en matière de droit de la concurrence et les connaissances sectorielles du CRTC dans un nouveau tribunal hybride qui aurait pour mandat de rendre des décisions sur les questions de télécommunications mettant en cause d'importants enjeux de la politique sur la concurrence. Cette démarche combinerait efficacement les compétences spécialisées de ces deux organismes tout en maintenant les atouts d'un processus public quasi judiciaire et la capacité de traiter rapidement les questions sectorielles.

Établissement d'un tribunal de la concurrence en télécommunications

L'industrie des télécommunications est particulièrement complexe et son infrastructure de réseau diffère grandement de celle d'autres secteurs de l'économie. Elle évolue très rapidement tant du point de vue technologique que du point de vue de la dynamique du marché. Le Groupe d'étude est d'avis que l'examen approprié des agissements anticoncurrentiels sur les marchés des télécommunications pourrait bénéficier à la fois :

- de la connaissance approfondie des facteurs économiques de l'organisation industrielle et de leur application aux questions de télécommunications;
- de la connaissance détaillée de l'industrie des télécommunications.

C'est pour cette raison que le Groupe d'étude propose la création d'un tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT), un nouveau type de « comité mixte » faisant appel aux ressources du Bureau de la concurrence et du CRTC.

Le TCT exercerait des fonctions d'enquête et d'arbitrage. Cela étant, le processus d'examen des plaintes devrait être considérablement accéléré, comparativement au processus à deux étapes suivi par le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence.

Selon le Groupe d'étude, les plaintes concernant les agissements anticoncurrentiels dans tous les marchés des télécommunications, que ces derniers soient assujettis ou non à la réglementation économique, devraient être adressées au TCT et non au CRTC, au Bureau de la concurrence ou au Tribunal de la concurrence. Cela comprendrait des services de télécommunications que le CRTC s'est déjà abstenu de réglementer et qui pourraient être assujettis actuellement à la compétence du Bureau de la concurrence et du Tribunal de la concurrence. En particulier, les plaintes relatives aux agissements anticoncurrentiels touchant les services interurbains, les services mobiles et les services d'accès à Internet, commuté ou à haute vitesse, seraient entendues par le TCT.

À titre exceptionnel, le matériel terminal et les services connexes demeureraient du ressort du Bureau de la concurrence et du Tribunal de la concurrence. Selon le Groupe d'étude, le matériel terminal ne partage pas les caractéristiques complexes des réseaux de télécommunications, donc ne nécessite pas le traitement spécial réservé aux plaintes concernant les agissements anticoncurrentiels.

Le TCT serait un mécanisme de réglementation transitoire conçu expressément pour guider l'industrie des télécommunications au cours de la prochaine étape de son évolution, à l'occasion de son passage d'une réglementation économique sectorielle caractérisée par la réduction de la réglementation des prix *ex ante* et la dépendance accrue à l'égard des principes du droit de la concurrence, à une réglementation qui est assujettie aux lois d'application générale, y compris la *Loi sur la concurrence*. La *Loi sur les télécommunications* devrait comporter une disposition mettant fin aux fonctions du TCT à la fin d'une période de cinq ans, à moins qu'un grand nombre de marchés des télécommunications ne continuent d'être assujettis à une PFD.

Le rôle du TCT devrait donc être revu dans le cadre de l'examen plus détaillé du cadre de la politique et de la réglementation des télécommunications, examen qui aura lieu dans cinq ans, tel que recommandé par le Groupe d'étude au chapitre 9. Si la technologie et les forces du marché continuent d'évoluer au rythme observé au cours des dernières années, on s'attend à ce que plusieurs marchés restants puissent être déréglementés au cours des cinq prochaines années[16]. À ce moment-là, il est possible que la concurrence sur les marchés des télécommunications se soit intensifiée au point où l'examen des plaintes concernant les agissements anticoncurrentiels pourrait être transféré du TCT au Bureau de la concurrence et au Tribunal de la concurrence.

Recommandation 4-1

Qu'un nouveau Tribunal de la concurrence en télécommunications soit établi et fonctionne comme « un comité mixte » du CRTC et du Bureau de la concurrence afin de traiter des questions touchant la concurrence dans le secteur des télécommunications.

Recommandation 4-2

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit un mécanisme de réglementation transitoire, dont le mandat prendra fin après cinq ans, à moins qu'un grand nombre de marchés des télécommunications ne continuent d'être assujettis à une position fortement dominante.

Le Tribunal devrait être composé de trois membres :

- le vice-président, télécommunications, du CRTC, ou un autre conseiller du CRTC nommé par le Conseil;
- le commissaire de la concurrence ou l'un des cadres supérieurs du Bureau de la concurrence nommé par le commissaire;
- un troisième membre nommé par le gouverneur en conseil conformément au nouveau processus de recrutement et de sélection recommandé au chapitre 9 du présent rapport pour les conseillers du secteur des télécommunications du CRTC.

Pour mettre en équilibre les perspectives des représentants du CRTC et le Bureau de la concurrence relativement à ce nouveau tribunal, le membre nommé par le gouverneur en conseil devrait assumer la présidence du TCT. Étant donné que le président n'aura pas à exercer d'autres fonctions au CRTC ou au Bureau de la concurrence, il sera mieux placé pour consacrer son temps à l'administration du nouveau tribunal. Le TCT devrait rendre ses décisions par un vote à la majorité simple et à raison d'une seule voix par membre. Les membres du Tribunal devraient être nommés pour un terme de trois à cinq ans, avec possibilité de prorogation ou de nouvelle nomination.

16 Un tel processus de déréglementation serait accéléré si les réseaux filaires et sans fil continuent de fournir des options concurrentielles aux réseaux d'entreprises de services locaux titulaires dans des marchés de plus en plus petits.

Recommandation 4-3

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit formé de trois membres :

a) **le vice-président, télécommunications, du CRTC, ou un autre conseiller du CRTC nommé par le Conseil;**

b) **le commissaire de la concurrence ou l'un des cadres supérieurs du Bureau de la concurrence nommé par le commissaire;**

c) **un troisième membre nommé par le gouverneur en conseil conformément au nouveau processus de recrutement et de sélection recommandé au chapitre 9 pour les conseillers du secteur des télécommunications du CRTC.**

Recommandation 4-4

Que le membre du Tribunal de la concurrence en télécommunications nommé par le gouverneur en conseil assume la présidence.

Recommandation 4-5

Que les décisions du Tribunal de la concurrence en télécommunications soient rendues par vote majoritaire, à raison d'une seule voix par membre.

Le Groupe d'étude recommande que le TCT soit établi en tant que tribunal quasi judiciaire indépendant habilité à rendre des décisions indépendantes relativement aux questions qui relèvent de sa compétence. Ces décisions auraient la même force et le même effet que les décisions ou les ordonnances du CRTC. Le TCT serait également assujetti aux mêmes objectifs législatifs stratégiques et aux mêmes principes de réglementation que le CRTC en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. Étant donné que le TCT examinera des questions de concurrence dans le secteur des télécommunications, il doit être en mesure d'exercer, relativement aux affaires civiles, tous les pouvoirs du CRTC prévus par la *Loi sur les télécommunications* et tous les pouvoirs du Tribunal de la concurrence prévus par la *Loi sur la concurrence* y compris, le cas échéant, le pouvoir d'ordonner la cession forcée.

Ce type de tribunal spécialisé, fonctionnant dans le cadre d'un schéma général de réglementation, ne serait pas le premier à être créé au Canada. Par exemple, l'ancienne *Loi sur les transports nationaux* prévoyait le recours fréquent aux comités. L'objectif et les fonctions de ces comités étaient très différents de ceux du TCT proposé, mais il y a quand même quelques points de comparaison particulièrement utiles.

L'article 24 de l'ancienne *Loi sur les transports nationaux* établissait cinq comités distincts de la Commission canadienne des transports (CCT) pour réglementer cinq différents secteurs : transport ferroviaire, transport aérien, transport par eau, transport par véhicule à moteur et transport par pipeline de denrées. Cette loi habilitait la CCT à nommer certains de ses

commissaires en tant que membres des comités et de choisir parmi ses commissaires un président pour chaque comité. Le président du comité exerçait les mêmes pouvoirs que le président de la CCT en ce qui concerne les questions relevant du comité en question. Les comités étaient habilités, en vertu du paragraphe 23(3) de l'ancienne Loi, à exercer tous les pouvoirs de la CCT et leurs ordonnances, règles ou décisions avaient le même effet que si elles étaient rendues par la Commission elle-même.

Un des comités établis par cette législation, le Comité des transports par pipeline de denrées, exerçait sa juridiction sur les pipelines autres que ceux qui servaient uniquement au transport du pétrole ou du gaz, lesquels relevaient de l'Office national de l'énergie. Cependant, dans les cas où un pipeline « combiné » servait au transport du gaz ou du pétrole ainsi que d'une autre denrée, l'alinéa 32(3)*a)* de la Loi stipulait que ce pipeline était simultanément du ressort de l'Office national de l'énergie et de la CCT. De façon concrète, pour respecter cette disposition, les deux organismes nommaient un commissaire à un groupe d'étude qui entendait conjointement la demande. Ce type de tribunal, dont les membres étaient nommés par deux organismes différents, ressemble sous certains aspects au TCT proposé.

Il y a d'autres précédents au Canada où, sur la base d'une nomination conjointe, les membres d'un organisme ou d'un tribunal sont aussi membres d'un autre organisme. Par exemple, le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le pipeline du Nord* autorise le gouverneur en conseil à « désigner un des membres de l'Office national de l'énergie comme directeur de l'administration du pipeline du Nord ». L'article 3 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* stipule que le Tribunal se compose de juges de la Cour fédérale et d'autres membres, tous nommés par le gouverneur en conseil.

Selon le Groupe d'étude, la méthode qu'il recommande permettra d'atteindre les objectifs qui consistent à intégrer, dans le cadre de réglementation sectorielle applicable aux télécommunications, l'expertise du Bureau de la concurrence en matière de politique telle qu'elle est appliquée dans l'économie générale et dans d'autres pays. Un tribunal hybride de ce type serait bien placé pour résoudre les différends concernant la concurrence dans le secteur des télécommunications et pour surveiller les mesures correctives imposées.

Recommandation 4-6

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit établi en tant qu'organisme de réglementation quasi judiciaire indépendant habilité à rendre des décisions qui portent sur des questions relevant de sa compétence et qui ont la même force et le même effet que les décisions ou ordonnances du CRTC.

Recommandation 4-7

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications exerce, dans les affaires civiles, tous les pouvoirs que la *Loi sur les télécommunications* accorde au CRTC et tous les pouvoirs que la *Loi sur la concurrence* accorde au Tribunal de la concurrence.

Le Groupe d'étude recommande que le TCT soit établi en tant que tribunal indépendant mais, simultanément, il propose que le TCT soit situé à l'intérieur du CRTC et bénéficie des ressources administratives de ce dernier. Conformément à l'objectif qui consiste à mobiliser simultanément les ressources du CRTC et du Bureau de la concurrence pour traiter les questions de concurrence dans le secteur des télécommunications, le TCT devrait être doté, dans toute la mesure du possible, d'un effectif provenant du Bureau de la concurrence et du CRTC. Le Groupe d'étude est d'avis que le TCT devrait faire part de ses besoins en personnel au CRTC et au Bureau de la concurrence, de temps à autre et selon sa charge de travail et les questions dont il est saisi. Des fonctionnaires possédant les compétences spécialisées requises seraient chargés par les deux organismes d'appuyer le TCT dans l'exercice de ses fonctions.

Les employés du CRTC et du Bureau de la concurrence affectés au TCT travailleraient sous la supervision de ce dernier mais continueraient de relever de leurs organismes d'attache. Outre son utilisation des ressources communes du CRTC et du Bureau de la concurrence, le TCT devrait être habilité à recruter un directeur exécutif et plusieurs cadres supérieurs ayant les compétences requises en matière de droit de la concurrence, d'économie, de télécommunications et d'ingénierie. Il disposerait également d'un effectif administratif chargé uniquement du traitement des demandes, de l'organisation des audiences et du fonctionnement harmonieux du tribunal.

Selon le Groupe d'étude, cette approche permettrait d'atteindre l'objectif qui consiste à regrouper les ressources existantes du CRTC et du Bureau de la concurrence dans un nouvel organisme quasi judiciaire jouissant de toute la marge de manœuvre requise pour l'accomplissement de son mandat. Il est d'avis que le TCT peut être établi d'une manière économique en ne créant qu'un nombre minimal de nouveaux postes. Dans la mesure où les fonctions assignées au TCT étaient précédemment exercées par le CRTC, il devrait y avoir au moins une réduction compensatoire partielle de la charge de travail et des besoins de dotation du CRTC. Il faudra cependant fournir des fonds pour les postes supplémentaires dont devrait se doter le Bureau de la concurrence pour donner suite à la demande croissante à l'égard des ressources, qui sera provoquée par le TCT.

Recommandation 4-8

Que les employés du Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) proviennent, dans la mesure du possible, du CRTC et du Bureau de la concurrence. Que le CRTC et le commissaire de la concurrence soient enjoints de désigner des employés ayant les compétences voulues pour travailler sous la direction du TCT et l'aider dans l'exécution de son mandat, tel que requis de temps à autre par le TCT.

Recommandation 4-9

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit autorisé à se doter d'un petit secrétariat formé de gestionnaires et de personnel de soutien pour s'acquitter de son mandat.

Il est possible qu'un tribunal hybride comme le TCT, qui compte sur les ressources de deux autres institutions, s'expose à des conflits en matière de ressources. En outre, il peut y avoir des cas où le CRTC et le Bureau de la concurrence n'ont pas le personnel spécialisé requis. Pour s'assurer que le TCT puisse obtenir en temps opportun les conseils spécialisés dont il aurait besoin, il devrait être habilité à retenir des conseillers sur la base de contrats ponctuels. Cette autorisation serait analogue au pouvoir conféré au commissaire de la concurrence par les articles 25 à 27 de la *Loi sur la concurrence* et à un pouvoir semblable proposé pour le CRTC au chapitre 9 du présent rapport.

Recommandation 4-10

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications jouisse d'un pouvoir explicite et bénéficie d'un budget suffisant pour retenir les services d'experts-conseils externes rémunérés aux taux du marché dans les cas où il est tenu de fournir des opinions spécialisées ou de composer avec une lourde charge de travail.

Pour permettre au TCT d'utiliser pleinement l'expertise du Bureau de la concurrence et du CRTC, le Groupe d'étude recommande que les employés du Bureau de la concurrence et du CRTC chargés de collaborer avec le TCT soient autorisés à partager des renseignements avec les employés du Bureau de la concurrence et du CRTC respectivement, y compris le commissaire de la concurrence, ses adjoints et les conseillers du secteur des télécommunications au CRTC. Dans la mesure où de tels renseignements sont présentés à titre confidentiel au TCT, des mesures devraient être prises de manière à protéger également la confidentialité des renseignements transmis aux fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC.

Recommandation 4-11

Que les employés chargés par le commissaire de la concurrence ou le CRTC d'aider le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) aient accès aux renseignements confidentiels reçus par le Tribunal. Que ces employés soient autorisés à partager ces renseignements avec d'autres fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC, dans la mesure requise pour l'exercice de leurs fonctions au TCT. Dans les cas où des renseignements sont produits confidentiellement au TCT et que ce dernier approuve leur confidentialité, cette protection devrait s'étendre à toute information communiquée aux autres fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC.

Le projet de loi C-73, dont la première lecture a eu lieu le 14 novembre 2005, mais qui a disparu à la suite de la dissolution du Parlement, proposait pour la *Loi sur les télécommunications* des modifications qui auraient eu pour effet d'accroître l'échange de renseignements confidentiels entre le CRTC et le Bureau de la concurrence. Le Groupe d'étude appuie cette initiative et recommande qu'elle soit accélérée et élargie de façon à être mise en œuvre d'une manière bilatérale. Selon le Groupe d'étude, il faudrait faciliter davantage l'échange de connaissances spécialisées entre le Bureau de la concurrence et le CRTC, et entre ces deux institutions et le TCT.

Le Bureau de la concurrence pourrait tirer profit des connaissances sectorielles et des compétences techniques du CRTC lorsqu'il est saisi de plaintes concernant les fusions ou les agissements criminels et nécessitant une analyse des marchés des télécommunications. Conformément à la démarche qui est adoptée dans d'autres administrations et qui favorise l'intensification des échanges d'information entre les organismes d'application des lois antitrust et ceux de réglementation des télécommunications, le Groupe d'étude recommande que le commissaire de la concurrence soit habilité à demander l'aide du CRTC et à partager, à cette fin, des renseignements confidentiels pertinents avec tout employé du CRTC chargé de contribuer à l'enquête du Bureau de la concurrence, sous réserve de la protection pertinente et suffisante de ces renseignements. De même, le CRTC et le TCT devraient être enjoints de partager des renseignements confidentiels pertinents avec le Bureau de la concurrence, sous réserve des protections appropriées.

Des modifications corrélatives devront être apportées à l'article 29 de la *Loi sur la concurrence* afin de permettre au commissaire de la concurrence de partager les renseignements confidentiels avec le CRTC et les ressources humaines, avec le TCT. Des modifications corrélatives devront aussi être apportées à la *Loi sur les télécommunications* afin de permettre au CRTC de partager les renseignements confidentiels avec le Bureau de la concurrence et les ressources humaines, avec le TCT.

Recommandation 4-12

Qu'en réponse à une demande émanant du commissaire de la concurrence dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur la concurrence* qui touche le secteur des télécommunications, le CRTC ou le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit enjoint de fournir de l'aide au Bureau de la concurrence sous forme de personnel (sous réserve des limites sur le plan des ressources) et de communiquer tout renseignement qu'il possède et qui pourrait faciliter l'enquête ou l'analyse du marché.

Selon le Groupe d'étude, les activités du TCT devraient être financées de la même manière que les activités du CRTC – c'est-à-dire, au moyen de droits versés par l'industrie conformément au *Règlement sur les droits de télécommunications*. Les dépenses annuelles du CRTC devraient être combinées à celles du TCT et recouvrées en vertu de ce règlement.

On devrait noter que le Groupe d'étude a recommandé d'autres modifications au *Règlement sur les droits de télécommunications*, au chapitre 9 du présent rapport. Ces modifications entraîneraient l'élargissement du champ d'application de la contribution de base au-delà des entreprises ayant des services tarifés et l'instauration d'un nouveau mécanisme pour le recouvrement des droits.

Recommandation 4-13

Que le *Règlement sur les droits de télécommunications* soit modifié de manière à permettre le recouvrement des dépenses de fonctionnement annuelles du Tribunal de la concurrence en télécommunications, auprès de l'industrie des télécommunications.

Compétence du TCT et application des principes du droit de la concurrence

Comme on l'a indiqué au chapitre 2, l'un des objectifs de politique inclus dans la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) visait l'amélioration de la compétitivité des télécommunications canadiennes aux échelles nationale et internationale. Cet objectif de politique visait à sensibiliser le CRTC au désir du Parlement de renoncer à l'ancien modèle d'approvisionnement monopolistique qui était prédominant jusqu'à présent, pour adopter une structure de marché plus concurrentielle. Simultanément, les objectifs de politique de 1993 invitaient le CRTC à favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services des télécommunications et d'assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire. Ces objectifs de politique ont servi de base à une grande partie des initiatives réglementaires prises par le CRTC au cours des douze dernières années, durant une phase caractérisée par le passage d'un modèle d'approvisionnement monopolistique à un modèle d'approvisionnement concurrentiel.

Toutefois, hormis quelques exceptions, prévues notamment par les articles 34 et 35[17], la législation de 1993 n'a pas permis au CRTC de se doter d'un grand nombre de nouveaux outils pour traiter les questions relatives à la concurrence. Comme l'a indiqué le CRTC dans le mémoire présenté au Groupe d'étude, la *Loi sur les télécommunications* l'a investi essentiellement, en ce qui concerne le traitement des questions relatives à la concurrence, des mêmes pouvoirs qu'il exerçait en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* dans un contexte monopolistique. Ces pouvoirs sont prévus en grande partie par le processus d'approbation des tarifs visé par les articles 24 à 27 et, surtout, par le paragraphe 27(2) qui interdit à l'entreprise canadienne d'établir une discrimination injuste ou d'accorder – y compris envers elle-même – une préférence indue ou déraisonnable. Le paragraphe 27(2) a joué un rôle très important dans le développement de marchés concurrentiels au Canada; toutefois, ayant été manifestement conçu pour un contexte monopolistique, il n'intègre pas les principes du droit de la concurrence et ne fournit pas un cadre réglementaire prévisible pour les décisions des entreprises.

À mesure que le secteur canadien des télécommunications évolue, passant d'un modèle d'approvisionnement monopolistique à un modèle caractérisé par des marchés entièrement concurrentiels, le paragraphe 27(2) offre un cadre de moins en moins efficace pour l'analyse et le règlement des différends relatifs à la concurrence entre les entreprises de télécommunications ou entre ces entreprises et les autres fournisseurs de services de télécommunications.

Selon le Groupe d'étude, il faut maintenant fournir des directives plus précises concernant l'application de la politique de la concurrence aux marchés plus concurrentiels qui ont été créés et qui continueront d'évoluer au cours des prochaines années. Il est temps de renoncer aux dispositions statutaires qui sont enracinées dans la *Loi sur les chemins de fer* du XIX^{e} siècle.

---

17 L'article 34 permet au CRTC de s'abstenir d'exercer les pouvoirs de réglementation que lui confère cinq articles de la Loi à l'égard des services — ou catégories de services — de télécommunications fournis par une entreprise dans les cas où le marché est jugé suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des usagers. L'article 35 autorise le CRTC à ordonner la prestation ou la cessation d'un service par une entreprise canadienne

Il y a un grand nombre de domaines où l'analyse de la concurrence jouera un rôle important, notamment lorsqu'il s'agit de définir les marchés pertinents, d'évaluer la dominance sur le marché, de composer avec des agissements anticoncurrentiels et de faciliter l'accès aux marchés. Les deux premières de ces tâches sous-tendent le droit de la concurrence dans la plupart des économies occidentales, y compris l'Union européenne, les États-Unis, le Canada et l'Australie. Le fait de définir convenablement les marchés pertinents et de constater la présence ou l'absence de l'exercice d'une PFD sur le marché est un élément déterminant de la décision de poursuivre la réglementation ou de s'en abstenir conformément à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications*. La définition du marché et l'évaluation du pouvoir exercé sur le marché constituent aussi un élément important de l'analyse des allégations relatives aux agissements anticoncurrentiels. L'incapacité de définir convenablement le produit pertinent et les marchés géographiques ou d'évaluer convenablement la dominance sur le marché peut donner lieu à la surréglementation de marchés qui sont suffisamment concurrentiels ou, inversement, à l'incapacité de réglementer des marchés sur lesquels un ou plusieurs fournisseurs de services abusent de leur position dominante. Dans l'un et l'autre cas, le résultat n'est pas optimal du point de vue de la politique publique ou de l'économie.

Pour s'assurer que cette analyse cruciale se déroule conformément aux principes admis du droit de la concurrence, le Groupe d'étude recommande que le TCT soit autorisé à effectuer cette analyse et à rendre cette décision aussi bien dans le contexte des procédures de déréglementation ou de reréglementation qu'à l'occasion de l'examen des demandes alléguant l'existence d'un agissement anticoncurrentiel sur les marchés des télécommunications. Cette compétence serait exercée sur tous les segments du marché, y compris les services filaires et sans fil.

Comme on l'a indiqué au chapitre 3 du présent rapport, les questions ayant trait à la définition des services essentiels et à son application impliquent également une combinaison de facteurs touchant le droit de la concurrence, les sciences de l'économie et la technologie dans le domaine des télécommunications. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le TCT est le mieux placé pour traiter ces questions.

Enfin, le Groupe d'étude a tenté de déterminer quel organisme devrait être responsable de l'examen des fusions mettant en cause des fournisseurs de services de télécommunications. À l'heure actuelle, l'examen des fusions dans l'industrie de la radiodiffusion pose problème. Le CRTC et le Bureau de la concurrence possèdent tous les deux l'autorité d'examiner le changement de propriété dans l'industrie de la radiodiffusion et dans au moins un dossier majeur[18], les deux organismes ont émis des décisions contradictoires, créant ainsi de la confusion et de l'incertitude.

Le même problème se posera au sein de l'industrie des télécommunications, surtout si la proposition du Groupe d'étude consistant à transférer au CRTC le pouvoir de réglementation du spectre est adoptée. En vertu du régime actuel de réglementation du spectre, Industrie Canada doit approuver tout changement de propriété touchant un titulaire de licence d'utilisation du

---

[18] En 2001, Astral Media Inc. a accepté d'acheter certains actifs du domaine de la radio de Télémédia Radio Inc., y compris des actifs dans la province de Québec.

spectre, et ce pouvoir serait transféré au CRTC. À l'heure actuelle, le CRTC a un pouvoir indirect d'examen des fusions (changements de propriété) touchant la plupart des fournisseurs de services de télécommunications en tant que titulaires de licences de radiodiffusion. En vertu de la *Loi sur la concurrence*, le Bureau de la concurrence a également le pouvoir d'examiner les fusions mettant en cause les fournisseurs de services de télécommunications ainsi que les entreprises de radiodiffusion.

Ainsi, la double compétence du Bureau de la concurrence et du CRTC pour ce qui est de l'examen des fusions dans l'industrie des télécommunications, qu'elle soit directe ou indirecte, entraîne un risque de décisions incohérentes, et ainsi de confusion, d'incertitude et de délais. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait préférable qu'un seul organisme soit chargé d'examiner les fusions, de façon à ce que le processus d'examen des fusions soit plus rapide et qu'il entraîne une plus grande certitude.

Après avoir envisagé les options, le Groupe d'étude est d'avis que le TCT serait l'organisme le mieux placé pour examiner le changement de propriété dans l'industrie des télécommunications. Le TCT intègrera l'expertise du Bureau de la concurrence en politique de la concurrence et en examen des fusions à l'échelle de l'économie et celle du CRTC propre au secteur des télécommunications. Cette expertise intégrale devient de plus en plus importante dans une industrie en pleine convergence, où les fournisseurs de services de télécommunications et de radiodiffusion sont au milieu d'activités de fusion et d'acquisition entre eux et continueront de l'être. Dans les marchés des télécommunications actuels et futurs, les compétences nécessaires à la tenue des examens de fusions seront très semblables à celles nécessaires pour mener les autres tâches du TCT liées à l'application de la politique de la concurrence dans l'industrie des télécommunications. Ces tâches consistent notamment à définir les marchés et à déterminer s'il y a une PFD dans les marchés de télécommunications avant et après la fusion.

Recommandation 4-14

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications jouisse d'une compétence exclusive pour ce qui est de rendre des décisions concernant les questions suivantes :

a) **demandes de déréglementation des services sur les marchés de télécommunications, fondées sur le fait qu'il n'y a plus de position fortement dominante;**

b) **plaintes concernant un agissement anticoncurrentiel dans tout marché de télécommunications autre que le marché du matériel terminal;**

c) **désignation des services admissibles en tant que services obligatoires d'accès en gros et désignation du régime de réglementation applicable à ces services;**

d) **demandes de reréglementation des services sur les marchés de télécommunications où l'existence d'une position fortement dominante est alléguée;**

e) **examens de fusions comportant des fournisseurs de services de télécommunications.**

Pour s'assurer que le TCT et le Bureau de la concurrence appliquent des principes uniformes, le Groupe d'étude recommande que le TCT soit enjoint de définir les marchés pertinents et d'évaluer la dominance sur ces marchés conformément à la jurisprudence régie par la *Loi sur la concurrence*.

Comme on l'a indiqué au chapitre 3, au lieu de continuer à compter sur les dispositions de non-discrimination prévue par le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* pour traiter tous les aspects des agissements anticoncurrentiels, le Groupe d'étude recommande qu'on édicte une nouvelle disposition traitant expressément des agissements anticoncurrentiels sur les marchés de télécommunications. Une telle mesure fournirait au TCT des outils analytiques et des lignes directrices conçus spécialement pour les marchés de télécommunications et serait en conformité avec les modalités de réforme des télécommunications dans l'Union européenne et en Australie.

Recommandation 4-15

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications définisse les marchés de télécommunications et y vérifie l'existence ou l'absence d'une position fortement dominante, conformément aux principes du droit de la concurrence.

Règlement des questions de compétence

L'une des critiques concernant la séparation actuelle entre la compétence du Bureau de la concurrence et celle du CRTC est que les lignes de démarcation sont floues et que les ordonnances du CRTC concernant « l'abstention conditionnelle » ne permettent pas à l'industrie de savoir au juste de quelle institution relève une question donnée. Cette situation, à son tour, aboutit au « magasinage de compétence » ou aux demandes multiples concernant la même question. Selon le Groupe d'étude, les réformes proposées contribueront au traitement de cette question parce qu'elles accordent au TCT la compétence exclusive pour toutes les allégations d'agissement anticoncurrentiel (contexte civil) sur les marchés des télécommunications.

Le Groupe d'étude ne propose pas de modifications aux compétences du Bureau de la concurrence pour ce qui est des questions suivantes :

- enquêter sur les allégations d'agissement anticoncurrentiel passible de sanctions pénales en vertu de la *Loi sur la concurrence*;
- examiner les cas de publicité trompeuse ou d'autres dispositions concernant la protection des consommateurs;
- enquêter sur les allégations d'agissement anticoncurrentiel sur le marché du matériel de télécommunications.

Pour clarifier les rôles respectifs du TCT, du CRTC et du commissaire de la concurrence, le Groupe d'étude recommande que des mécanismes officiels soient mis sur pied afin de désigner avec plus de précision les compétences respectives de ces institutions dans le domaine des télécommunications et de fournir un processus pour le règlement des cas limites. Ce processus ressemblerait aux « règlements sur la concurrence partagée » utilisé au Royaume-Uni pour clarifier la juridiction de l'Ofcom et de l'OFT. Selon le Groupe d'étude, il faut partir du principe que le TCT jouit de la compétence exclusive pour les allégations civiles d'un agissement anticoncurrentiel dans le secteur des télécommunications. Chaque fois que le CRTC ou le commissaire de la concurrence reçoit une plainte qui fait état de telles allégations, il devrait être tenu de renvoyer le dossier rapidement au TCT pour qu'il y donne suite et d'informer le plaignant de cette démarche.

Lorsqu'une plainte fait état principalement d'une allégation dans un autre secteur de l'économie et ne touche que d'une manière tangentielle le secteur des télécommunications, le commissaire de la concurrence devrait être tenu de consulter le TCT afin de déterminer de quelle institution relève le cas. Dans certaines situations, le volet des procédures qui concerne les télécommunications devrait être renvoyé pour examen au TCT. Si le commissaire de la concurrence doit décider du cas, il devrait être autorisé à mener des consultations avec le TCT.

De même, lorsque le CRTC entend une affaire qui comporte une question ayant trait à la concurrence et qui fait partie d'une affaire plus générale, il devrait être tenu de consulter le TCT pour déterminer la manière optimale de procéder. Si le TCT estime qu'il devrait être saisi de la question, le CRTC devrait être tenu de renvoyer le dossier au TCT pour que celui-ci l'examine et rende une décision à son égard.

Lorsque le TCT considère qu'une question de concurrence dont il est saisi soulève des questions de réglementation technique, sociale ou tarifaire, il devrait la renvoyer au CRTC pour examen et décision. De même, si une mesure corrective imposée par le TCT comporte la mise en œuvre d'une réglementation technique (tel l'établissement d'un régime de portabilité des numéros ou un nouvel arrangement en matière d'interconnexion), il devrait être habilité à renvoyer la question au CRTC à des fins de mise en œuvre. Cette démarche cadre avec la démarche adoptée dans des pays comme l'Australie, où il y a une séparation entre les organismes de réglementation de la concurrence et ceux de réglementation technique dans le secteur des télécommunications.

Recommandation 4-16

Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) jouisse de la compétence exclusive pour ce qui est des allégations civiles d'agissement anticoncurrentiel dans le secteur des télécommunications. Que des mécanismes soient mis sur pied pour la consultation entre le TCT, le CRTC et le commissaire de la concurrence lorsqu'il s'agit de désigner l'institution dont devraient ressortir les cas limites.

Recommandation 4-17

Que soient mis sur pied des mécanismes qui permettent au CRTC et au commissaire de la concurrence de renvoyer les questions de concurrence touchant les télécommunications au Tribunal de la concurrence en télécommunications, lorsque ces questions sont soulevées dans le cadre de procédures plus générales qui relèvent de leur compétence respective, et que soient mis sur pied des mécanismes qui permettent au tribunal de renvoyer les questions de nature technique, tarifaire ou sociale au CRTC à des fins de décision ou de mise en œuvre.

Le Groupe d'étude est d'avis que ces mesures réduiront considérablement l'incertitude qui caractérise la conjoncture actuelle. Les compétences proposées pour le TCT, le commissaire de la concurrence et le CRTC relativement aux questions de télécommunications sont énoncées dans le tableau ci-après.

Tableau 4-2. Répartition des compétences

Question	TCT	Bureau de la concurrence	CRTC
Déréglementation des services en l'absence d'une position fortement dominante (PFD)	X		
Reréglementation des services en présence d'une PFD	X		
Définition des services d'accès en gros et délimitation du régime applicable	X		
Examen des allégations d'agissement anticoncurrentiel (contexte civil) lorsque l'existence d'une PFD est alléguée	X		
Fusions	X		
Agissement anticoncurrentiel (contexte pénal)		X	
Publicité trompeuse		X	
Concurrence dans les marchés de matériel terminal		X	
Réglementation technique			X
Gestion du spectre et octroi de licences			X
Réglementation sociale			X
Réglementation des fournisseurs de services exerçant une PFD			X

5 Chapitre 5

Réglementation technique

Table des matières

Structures de soutien, droits de passage, accessibilité aux immeubles et câblage intérieur . . 5-4
Structures de soutien 5-6
Droits de passage 5-11
Structures de soutien – pylônes d'antenne 5-13
L'accès aux immeubles à logements multiples 5-16
Interconnexion des réseaux 5-18
Politique et réglementation du spectre 5-19
Évolution de la politique et de la gestion du spectre 5-20
Gestion et réglementation du spectre 5-27
Matériel de télécommunications 5-33

Dans le présent rapport, l'expression « réglementation technique » sert à désigner les nombreux types importants de règlements qui régissent les installations physiques et le matériel dont les fournisseurs de services de télécommunications (FST) ont besoin pour exploiter les réseaux de télécommunications et gérer des ressources limitées comme le spectre et les numéros.

À l'heure actuelle, les activités de réglementation technique englobent notamment la réglementation :

- de l'utilisation du spectre radioélectrique, des normes techniques et du matériel par Industrie Canada;
- de l'accès aux éléments d'infrastructure des télécommunications, tels que les poteaux, les pylônes, les conduits, les droits de passage et le câblage dans les immeubles à logements multiples;
- des ressources d'interconnexion et de numérotage par le CRTC et par les organisations de l'industrie auxquelles ce dernier a délégué cette responsabilité.

Ces divers types de réglementation technique déterminent qui peut fournir des services de télécommunications et influent sur l'efficience et la compétitivité de ces services.

Les objectifs généraux visés par la réglementation technique sont les suivants : répartir efficacement les ressources limitées (p. ex., les numéros, le spectre); tenir compte des externalités (p. ex., les effets nocifs du brouillage des radiofréquences) et améliorer l'accès aux installations qui forment des goulots d'étranglement (p. ex., les structures de soutien, le câblage à l'intérieur des bâtiments). Conformément à son approche générale, le Groupe d'étude estime que la réglementation technique est justifiée lorsque les forces du marché ne permettent pas d'atteindre ces objectifs.

La réglementation technique vise particulièrement :

- à garantir l'interconnexion et l'interopérabilité efficaces des réseaux entre les fournisseurs de services de télécommunications;
- à s'assurer que les fournisseurs de services de télécommunications ont accès de façon efficace et en temps opportun aux structures de soutien, aux droits de passage, au câblage intérieur des bâtiments et à d'autres installations qui sont indispensables au déploiement efficace de réseaux de télécommunications pour tous les Canadiens;
- à garantir l'efficacité et l'efficience du processus d'octroi de licences concernant le spectre et les émetteurs de radiocommunications afin de promouvoir l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication recommandés au chapitre 2 et, le cas échéant, de faciliter l'octroi de bandes de spectre exonérées de licence;
- à prévenir tout dommage causé aux réseaux et autres dommages causés par le brouillage nocif du spectre des fréquences radioélectriques, à protéger la santé et la sécurité du public et à s'assurer que les Canadiens continuent à avoir accès aux services de télécommunications essentiels dans les situations d'urgence;
- à garantir l'accessibilité et l'utilisation efficaces des ressources de numérotage et d'adressage.

Conformément à la démarche globale de la réglementation des télécommunications qui est recommandée dans le présent rapport, le Groupe d'étude est d'avis que la réglementation technique devrait être efficace, efficiente et proportionnelle à ses objectifs, être neutre du point de vue de la concurrence et ne pas défavoriser l'investissement.

Structures de soutien, droits de passage, accessibilité aux immeubles et câblage intérieur

Les télécommunications et les autres technologies de l'information et des communications (TIC) (voir le chapitre 7 qui présente une discussion plus poussée sur le sujet) jouent un rôle de plus en plus important dans l'amélioration du bien-être économique et social des Canadiens. Pour déployer l'infrastructure des TIC au Canada, améliorer la connectivité des Canadiens et s'assurer que les clients peuvent choisir entre des réseaux et services qui se font concurrence, les FST et les entreprises de distribution[1] (p. ex., les câblodistributeurs) doivent être en mesure d'avoir accès aux éléments d'infrastructure dont ils ont besoin pour établir et entretenir leurs réseaux.

Les entreprises de télécommunications filaires et sans fil ont besoin d'avoir accès aux droits de passage et aux structures de soutien (p. ex., les pylônes, les poteaux, les conduits). En outre, les FST ont généralement besoin d'avoir accès au câblage intérieur des immeubles à logements multiples afin de pouvoir fournir leurs services aux clients. Ces éléments sont des installations essentielles. S'ils n'y ont pas accès, les FST ne peuvent pas installer leurs réseaux ou fournir des services à leurs abonnés (voir le chapitre 3 qui passe en revue les installations essentielles). En outre, le double emploi de ces installations n'est ni économique ni souhaitable. Les municipalités font état d'une résistance de plus en plus grande au double emploi des structures de soutien. Il n'est pas dans l'intérêt public de multiplier les rangées de pylônes qui bordent les rues, ou de creuser continuellement les routes pour installer une multitude de conduits souterrains. Il est aussi plus rentable de partager les coûts des structures de soutien existantes au lieu de dédoubler cet investissement. Ces éléments d'infrastructure sont donc des composantes essentielles du système national des télécommunications du Canada.

Selon le Groupe d'étude, tous les facteurs qui font obstacle à la concurrence devraient être éliminés, y compris ceux qui limitent l'accès à ces éléments d'infrastructure essentiels. En éliminant ces obstacles, on permet à tous les FST de jouir de cet accès à des conditions raisonnables. L'accès doit avoir lieu en temps opportun et tout différend concernant les conditions d'accès doit être réglé rapidement. Tout refus ou délai peut provoquer des retards dans la construction des réseaux et la prestation des services. Selon le Groupe d'étude, le règlement en temps opportun des différends concernant l'accès à ces éléments d'infrastructure est essentiel au déploiement en temps opportun des réseaux de télécommunications et contribue dans une grande mesure à la capacité des clients de choisir, dans un contexte concurrentiel, des services et des fournisseurs de services.

---

1 Selon le paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « Entreprise de distribution » désigne une entreprise de réception de radiodiffusion pour retransmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, en vue de sa réception dans plusieurs résidences permanentes ou temporaires ou locaux d'habitation, ou en vue de sa réception par une autre entreprise semblable.

Dans le passé, l'interconnexion des réseaux ne concernait que les entreprises exploitant leurs propres réseaux. Cependant, l'interconnexion est devenue de plus en plus importante pour les FST qui louent des éléments du réseau appartenant à d'autres entreprises. Au cours de la dernière décennie, ces « revendeurs » ont obtenu graduellement des droits d'interconnexion limités. Conformément à la démarche qu'il recommande au chapitre 3 pour traiter équitablement tous les FST, le Groupe d'étude propose de donner des droits d'interconnexion et d'accès à tous les FST.

Historiquement, l'accès des compagnies de téléphone aux structures de soutien, tels les pylônes et les conduits, ou au câblage, aux conduits et aux gaines d'ascension situés à l'intérieur des immeubles à logements multiples, n'était pas un sujet de préoccupation important. Pour éviter le doublement des coûts d'installation et d'entretien des pylônes, les compagnies des services d'électricité et les compagnies de téléphone locales, qui jouissaient de monopoles en matière de distribution locale, avaient intérêt à grouper leurs structures de soutien ou à se donner réciproquement accès à ces structures. De même, dans un environnement monopolistique, les propriétaires d'immeuble avaient intérêt à s'assurer que leurs locataires avaient accès aux services de télécommunications offerts par le fournisseur monopolistique, et les municipalités avaient aussi intérêt à accorder aux services publics des droits de passage pour construire leurs installations.

Cependant, les différends concernant l'accès aux structures de soutien des compagnies de services électriques et l'accès aux immeubles à logements multiples ont augmenté au fil du temps. Ils ont commencé au cours des années 1960 à la suite de l'octroi de licences aux câblodistributeurs et se sont intensifiés ces dernières années par suite de la concurrence entre les nombreuses entreprises de télécommunications. Ce qui ajoute à la complexité de la situation, c'est le fait que dans certains cas, les compagnies des services d'électricité sont elles-mêmes actives sur les marchés des télécommunications. De même, certaines municipalités ont commencé à considérer la fourniture de droits de passage comme une source de revenu et se sont efforcées d'obtenir des droits plus élevés des entreprises de télécommunications en échange de leurs droits de passage. Dans certains cas, les municipalités ont même élaboré des plans pour construire leur propre infrastructure et partant, faire concurrence aux entreprises de télécommunications. Dans ces situations, les municipalités auraient l'occasion et l'incitation de privilégier leurs propres infrastructures comparativement à celles des autres entreprises de télécommunications, en ce qui concerne l'octroi des droits de passage.

Les consultations menées par le Groupe d'étude ont démontré que l'accès à ces éléments d'infrastructure essentiels continuera d'être un enjeu de taille tant qu'il existera un risque que l'obtention du droit d'accès soit considérablement retardée ou que les propriétaires de ces éléments d'infrastructure essentiels assujettiront l'accès à des prix et à des conditions incohérents et possiblement trop onéreux.

Le CRTC a le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les télécommunications* (articles 43 et 67 respectivement), de permettre aux entreprises de télécommunications et de distribution canadiennes d'avoir accès à un droit de passage public pour la construction de leurs lignes de transmission, et d'établir des règlements fixant les normes relatives à la hauteur de ces lignes de transmission. Il a également le pouvoir d'ordonner à une entreprise de télécommunications canadienne qui possède des structures de soutien d'autoriser un autre FST à avoir accès à ces structures (paragraphe 43(5) de la Loi). Cependant, dans certaines circonstances, une entreprise de télécommunications pourrait être tenue de s'adresser à une autre organisation (p. ex., l'Office des transports du Canada ou une commission provinciale de services publics) pour obtenir l'accès à un droit de passage ou à des structures de soutien qui n'appartiennent pas à d'autres entreprises de télécommunications.

Le CRTC n'exerce aucun pouvoir explicite relativement à l'accès aux bâtiments. Cependant, il a établi un cadre[2] de principes réglementaires qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples et au câblage intérieur. Ce cadre compte dans une grande mesure sur la négociation entre les propriétaires d'immeubles et les entreprises de télécommunications, le CRTC agissant à titre d'arbitre lors de différends. Le CRTC applique ce régime par le truchement de règlements visant les entreprises de télécommunications qui possèdent ou utilisent ce câblage. Il a également déclaré son intention de compter sur l'article 42 de la *Loi sur les télécommunications* pour assujettir les propriétaires d'immeubles aux codes d'accès aux immeubles[3].

Structures de soutien

Au Canada, les pylônes et les conduits servent souvent à installer des lignes de transmission des télécommunications. Les compagnies de téléphone et les compagnies de distribution d'électricité possèdent la plupart des pylônes utilisés à cette fin. Historiquement, elles ont partagé ces ressources, et se sont attribué réciproquement le droit d'utiliser ces pylônes. Il existe des règlements qui régissent la hauteur des pylônes et de leurs segments qui sont réservés à la distribution d'électricité et à la transmission des télécommunications. Dans les centres urbains, les FST utilisent souvent les conduits. Ces derniers appartiennent aux entreprises de télécommunications, aux municipalités, aux services publics et à d'autres entités.

Lorsque les structures de soutien appartiennent aux entreprises de télécommunications, le CRTC a compétence pour autoriser, par ordonnance, une tierce partie à avoir accès à ces structures à des fins de télécommunications selon des modalités qu'il juge raisonnables. Cependant, lorsque les structures de soutien appartiennent à des tierces parties qui ne sont pas des entreprises de télécommunications, les tribunaux ont statué que le cadre législatif en vigueur n'autorise pas le CRTC à ordonner l'utilisation de ces structures par les entreprises de télécommunications.

---

2 Décision 2003-45, *Fourniture de services de télécommunications aux clients d'immeubles à logements multiples*, 30 juin 2003. Affiché à **www.crtc.gc.ca/archive/FRN/Decisions/2003/dt2003-45.htm**.

3 L'article 42 donne au CRTC de vastes pouvoirs pour la construction et la fourniture d'installations de télécommunications selon les modalités qu'il établit. Le CRTC doit encore prononcer une ordonnance d'accès contre le propriétaire d'un bâtiment.

Dans une décision rendue en 2003, la Cour suprême du Canada a statué que le terme « ligne de transmission » au paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* n'englobe pas les lignes de distribution de l'électricité[4] et que le paragraphe 43(5) ne peut être appliqué aux propriétés privées, y compris les servitudes d'utilité privées où se trouvent des pylônes de support de câbles électriques. Cette décision a eu pour effet de soustraire à la compétence du CRTC le règlement des différends concernant l'accès aux structures de soutien appartenant aux compagnies des services d'électricité et d'empêcher le CRTC de réglementer l'accès à ces pylônes en vertu de l'article 43(5) de la Loi.

Certains organismes de réglementation provinciaux, comme ceux de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario, ont exercé leur compétence relativement aux tarifs et aux modalités de l'accès aux structures de soutien appartenant à des entreprises de distribution d'électricité. De même, la Commission des services publics du Nouveau-Brunswick a récemment invoqué sa compétence pour examiner les tarifs d'accès à la structure de soutien de la compagnie de distribution d'électricité dans cette province. Cependant, il n'est pas certain que tous les organismes de réglementation provinciaux exerceront cette compétence ou s'acquitteront convenablement de cette fonction de réglementation dans l'ensemble des provinces et territoires. En outre, leur compétence est limitée aux entreprises qu'ils réglementent, et ne peut être exercée sur d'autres entités. Ce qui est également important, c'est le fait qu'ils ne réglementent pas l'accès conformément aux objectifs de politique prévus par la *Loi sur les télécommunications*, et n'ont pas pour mandat de garantir l'atteinte de ces objectifs. Par ailleurs, même dans les provinces où les commissions des services publics provinciales ont exercé cette compétence, il y a des divergences importantes aussi bien dans la méthode d'établissement des tarifs que dans le niveau des frais imposés aux tierces parties pour l'accès aux structures de soutien.

Selon le Groupe d'étude, il s'agit là d'une question sérieuse, qui devrait être traitée. Les structures de soutien constituent un élément important de la construction et du déploiement des réseaux de télécommunications au Canada. À ne pas garantir l'accès à ces structures en temps opportun et selon des modalités raisonnables, on risque de compromettre la réalisation de l'infrastructure des télécommunications concurrentielle qui est envisagée dans le présent rapport et sur laquelle on compte pour mettre en œuvre une grande partie des autres réformes de politique proposées.

Il est généralement reconnu qu'il est dans l'intérêt public d'encourager l'utilisation commune des structures de soutien. Cette politique a pour origine l'environnement des services publics du XX^{e} siècle, lorsque des monopoles étaient accordés aux fournisseurs de services téléphoniques ou électriques pour le bien du public. En outre, il y a de bonnes raisons – ayant trait à l'environnement et à la commodité publique – pour limiter la prolifération des poteaux qui longent les voies publiques et le nombre de fois où les rues des villes doivent être excavées pour l'installation de nouveaux conduits. Par ailleurs, le fait d'exiger que les nouveaux venus sur le marché des télécommunications construisent leurs propres structures de soutien constituerait pour ces nouvelles entreprises un important obstacle économique, qui nuirait à d'autres réformes recommandées dans le rapport.

---

[4] *Barrie Public Utilities c. Association canadienne de télévision par câble*, [2003], 1 CSC 28 (16 mai 2003). Affiché à **www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/com/2003/html/03-05-16.3.html**.

La récente décision de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) concernant l'accès aux structures de soutien appartenant à des compagnies de distribution de l'électricité[5] illustre une partie des difficultés rencontrées par les câblodistributeurs. Cette décision soulignait que les distributeurs d'électricité jouissent d'un pouvoir monopolistique basé sur le fait qu'en l'absence de réglementation, ils peuvent contrôler l'accès à leurs pylônes. Ce point a été mis en évidence par le fait que les parties en cause ne parviennent pas, depuis plus d'une décennie, à une entente concernant l'accès à une structure de soutien par un câblodistributeur local. La CEO a souligné que ce degré d'incertitude est contraire à l'intérêt public.

Un autre exemple de la mesure dans laquelle le contrôle non réglementé de l'accès aux structures de soutien d'une compagnie de distribution d'électricité peut contrecarrer ou retarder les tentatives d'un FST pour établir et améliorer une infrastructure de télécommunications s'est produit dans les provinces de l'Atlantique. Dans cet exemple, un service public d'électricité appartenant à une municipalité et envisageant de créer son propre réseau de fibre optique a empêché le câblodistributeur local d'avoir accès à ses pylônes en vue d'améliorer ses installations de câblodistribution et d'offrir un service téléphonique et un service Internet à haute vitesse. Le câblodistributeur a dû utiliser les boucles locales dégroupées de la compagnie de téléphone locale pour fournir le service téléphonique dans la région.

Dans un autre exemple, une compagnie municipale de services électriques de l'Ontario ayant une compagnie affiliée de services téléphoniques a refusé à un câblodistributeur l'accès à ses structures de soutien pour l'établissement de certaines installations, parce que les deux parties en cause ne pouvaient pas s'entendre sur les modalités d'accès. Le refus a empêché le câblodistributeur de fournir des services Internet à haute vitesse et de faire concurrence à la compagnie de téléphone appartenant à la municipalité.

L'intervention croissante des services publics d'électricité dans l'industrie des télécommunications en tant que FST concurrentiels donne à penser que les litiges ayant trait à l'accès pourraient se multiplier à l'avenir, étant donné que les services publics d'électricité contrôlent l'accès à des installations essentielles et peuvent acquérir un avantage concurrentiel en donnant un accès préférentiel à leurs compagnies affiliées qui fournissent des services de télécommunications.

Les entreprises de télécommunications et les compagnies publiques de distribution de l'électricité sont les principaux, mais pas les seuls, propriétaires de structures de soutien au Canada. Les conduits, les pylônes et les autres structures de soutien des lignes de transmission des télécommunications appartiennent aussi à d'autres entités, notamment à des municipalités, à d'autres services publics, à des chemins de fer et à des organismes privés. Pour cette raison, le Groupe d'étude est d'avis qu'il est nécessaire d'élargir la compétence du CRTC pour englober l'accès à ces structures à des fins de télécommunications, y compris le règlement en temps opportun des différends concernant l'accès.

---

5 Décision et ordonnance de la CEO relativement à la demande de l'Association canadienne de télévision par câble (RP-2003-0249), mars 2005. Affiché (en anglais) à **www.oeb.gov.on.ca/documents/communications/pressreleases/2005/press_release_ccta_decision_080305.pdf**.

Dans sa version actuelle, le paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* est trop restrictif pour permettre d'atteindre les objectifs de politique prévus par la Loi. En plus des problèmes associés à une description pointue du terme « ligne de transmission », le libellé actuel du paragraphe fait mention uniquement des structures de soutien « construites sur une voie publique ou un autre lieu public » et accorde uniquement « un droit d'accès à la structure de soutien » sous réserve des conditions que le CRTC pourrait imposer. Cela a ouvert la porte à des litiges devant les tribunaux, selon lesquels le CRTC ne possède pas la compétence qui lui permet d'ordonner l'accès à des structures de soutien situées sur des terrains publics qui ne sont pas des voies publiques ou qui sont une propriété publique mais ne sont pas généralement accessibles au grand public. On a également soutenu que le pouvoir du CRTC d'exiger « l'accès à la structure de soutien » n'inclut pas le droit d'exiger l'entretien, la réparation et l'exploitation courantes des installations de transmission utilisant la structure de soutien et que la référence, au paragraphe 43(5), aux structures de soutien « construites sur une voie publique ou un autre lieu public » empêche l'accès aux structures souterraines ou aux structures qui surplombent les places publiques. La Cour suprême du Canada a confirmé que cet article ne s'applique pas aux structures de soutien situées sur des terrains privés.

Selon le Groupe d'étude, toutes ces restrictions peuvent entraîner des retards inacceptables dans le déploiement de nouvelles infrastructures de télécommunications au service des Canadiens. Le Groupe d'étude ne recommande pas que la compétence du CRTC soit élargie au point d'exiger que les propriétaires d'un lieu privé permettent que de nouvelles structures de soutien soient construites sur leur terrain; néanmoins, dans les cas où de telles structures existent déjà sur la base d'une servitude ou autre, le CRTC devrait pouvoir exiger que des FST concurrents aient accès à ces structures.

Recommandation 5-1

Que le libellé du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à s'assurer que le CRTC a manifestement le droit de régler les différends et d'ordonner l'accès aux structures de soutien construites sur une propriété publique ou privée, ou au-dessus, le long ou au-dessous d'une telle propriété, quelle que soit sa nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober le droit d'installer, d'entretenir, de réparer et d'exploiter des installations de transmission au sens de la Loi. Que le paragraphe 43(5) soit modifié de manière à s'appliquer aux structures de soutien qui appartiennent aux compagnies de services d'électricité, aux municipalités et aux autres parties.

Comme on l'a indiqué plus haut, les entreprises de télécommunications et celles de distribution de l'électricité n'utilisent en général pas les mêmes segments des pylônes, en ce sens que les entreprises de distribution de l'électricité utilisent la section supérieure et les entreprises de télécommunications, la section médiane. À la lumière de ce fait, il semble raisonnable, advenant l'utilisation commune des pylônes, que l'accès à la section des pylônes réservée à la distribution d'électricité soit du ressort des organismes de réglementation provinciaux et que l'accès à la section réservée aux communications soit du ressort du CRTC. Il se peut que des différends

se produisent entre les organismes de réglementation; toutefois, le Groupe d'étude croit que les différends de ce type ne seront pas fréquents et qu'ils pourraient être réglés dans le cadre de consultations entre les organismes de réglementation. Selon le Groupe d'étude, la question de l'accès aux structures de soutien appartenant aux compagnies des services d'électricité ressemble, du point de vue des compétences, à la question de l'accès aux droits de passage municipaux que le Parlement a tranchée dans l'article 43 de la *Loi sur les télécommunications*. En vertu de cet article, les entreprises de télécommunications qui souhaitent avoir accès à des voies publiques ou à tout autre lieu public doivent obtenir l'agrément de l'administration municipale ou de toute autre administration publique compétente. Si on ne peut parvenir à une entente sur la base de modalités acceptables par l'entreprise de télécommunications ou l'entreprise de distribution de services de radiodiffusion, le paragraphe 43(4) autorise le CRTC à régler le différend et à établir les modalités de l'accès.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'une démarche analogue devrait être adoptée relativement aux structures de soutien appartenant à des compagnies de services d'électricité réglementées par les provinces, à des municipalités et à d'autres entités. Les parties concernées devraient être enjointes de mener des négociations sur une base commerciale, et le CRTC devrait être autorisé à régler les différends concernant l'accès et à établir les modalités d'accès à la section des structures de soutien réservée aux télécommunications, lorsque les parties intéressées sont incapables de parvenir à une entente.

Recommandation 5-2

Que le CRTC soit habilité à régler les différends concernant les modalités d'accès qui se produisent entre les fournisseurs de services de télécommunications ou les entreprises de distribution de services de radiodiffusion et les tierces parties propriétaires de structures de soutien. Celles-ci comprennent les structures de soutien appartenant aux services publics d'électricité, aux municipalités ou à toute autre entité. Sous ce nouveau régime, les parties en cause devraient être enjointes d'essayer de parvenir à une entente au sujet de l'accès, faute de quoi le CRTC devrait être habilité à régler tout différend et à ordonner l'accès selon des modalités, y compris des tarifs, exécutoires pour les deux parties.

Lorsque la décision du CRTC a pour objet de réglementer la capacité des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution canadiennes de fonctionner efficacement, le CRTC devrait jouir d'une compétence prépondérante à l'égard de l'utilisation des structures de soutien à des fins de télécommunications.

Simultanément, le Groupe d'étude reconnaît que les organismes de réglementation provinciaux ont véritablement intérêt à s'assurer que toutes les questions de sécurité des réseaux électriques sont réglées et que les tarifs établis pour l'accès aux pylônes de distribution d'électricité fournissent une compensation suffisante aux services publics et n'ont pas une incidence

défavorable sur les tarifs de l'électricité. Par conséquent, dans les cas où un organisme de réglementation provincial a déjà établi un droit d'accès aux structures de soutien qui appartiennent à un service public relevant de sa compétence, il conviendrait que le CRTC tienne compte des intérêts de l'organisme de réglementation provincial lors de l'établissement des tarifs compensatoires et qu'il mène des consultations avec cet organisme avant de rendre une décision concernant le coût ou les modalités d'accès à une structure de soutien. En outre, le CRTC devrait éviter de modifier les modalités établies pour le traitement des questions touchant les normes ou la sécurité de la distribution de l'électricité.

Recommandation 5-3

Qu'avant d'émettre une ordonnance pour régler un différend concernant l'accès à des structures de soutien appartenant à une entité assujettie à une réglementation provinciale, le CRTC consulte tout organisme de réglementation provincial qui a établi les modalités et les conditions d'accès.

Droits de passage

L'accès aux droits de passage sur les propriétés publiques a toujours joué un rôle important dans le développement de l'infrastructure des télécommunications au Canada. Le principe selon lequel les entreprises de télécommunications canadiennes devraient être en mesure d'avoir accès à des terrains publics pour étendre leur réseau et fournir des services de télécommunications au public a été consacré par le paragraphe 43(2) de la *Loi sur les télécommunications*. L'accès raisonnable aux droits de passage est particulièrement important dans un environnement concurrentiel, étant donné que dans le contexte relativement plus centralisé qui existait à l'époque des services monopolistiques, les nouveaux venus étaient dans l'impossibilité de construire leurs installations et les municipalités avaient intérêt à encourager les compagnies de téléphone à étendre leur réseau et à fournir des services au public.

Ces dernières années, étant donné la prolifération des nouvelles entreprises de télécommunications, les municipalités sont devenues plus réticentes à accorder les droits d'accès à plusieurs entreprises de télécommunications, et certaines municipalités se sont efforcées de se servir du contrôle qu'elles exercent sur les terrains locaux comme d'une source de revenu. Les restrictions et les conditions déraisonnables imposées au droit d'accès ont été considérées par les nouveaux venus comme un obstacle important à leur entrée sur le marché et comme une entrave à l'expansion du réseau.

Les paragraphes 43(2) à 43(4) de la *Loi sur les télécommunications* établissent un procédé pratique permettant au CRTC de régler les différends entre les entreprises de télécommunications ou de distribution de radiodiffusion canadiennes et les municipalités ou autres administrations publiques. Toutefois, le libellé de ces dispositions a fait l'objet de certaines des mêmes critiques formulées à l'égard du paragraphe 43(5), mentionnées ci-dessus.

Comme il a été souligné relativement au paragraphe 43(5), la référence aux paragraphes 43(2) et (43)(3) à « une voie publique ou un autre lieu public » a entraîné des différends associés à la question de savoir si toutes les propriétés publiques ou assujetties à un contrôle public sont visées par ce régime ou s'il s'agit simplement d'un certain sous-ensemble des biens publics[6]. Tel qu'indiqué à propos du paragraphe 43(5), le Groupe d'étude est d'avis que la compétence du CRTC devrait être clarifiée de manière à s'assurer qu'elle englobe tous les terrains publics ou sous un contrôle public.

Selon le Groupe d'étude, le paragraphe 43(4) a lui aussi besoin d'être clarifié. Le libellé actuel de ce paragraphe soulève certains doutes quant à l'envergure des différends que le CRTC peut traiter relativement à l'accès aux droits de passage. Contrairement au paragraphe 43(2) qui vise l'accès aux terrains publics pour « la construction, l'exploitation ou l'entretien de lignes de transmission », les pouvoirs du CRTC sont décrits au paragraphe 43(4) comme ayant trait uniquement à la « construction » de ces lignes de transmission. Cela a porté certaines parties concernées à soutenir que le CRTC ne peut pas s'assurer que les FST ont accès à leurs lignes de transmission une fois installées, à des fins d'entretien, de réparation ou d'exploitation. À nouveau, le Groupe d'étude est d'avis que ce paragraphe devrait être modifié de façon à indiquer clairement que le CRTC est habilité à régler tous les aspects des différends concernant l'accès.

Une municipalité a également allégué que le libellé actuel des paragraphes 43(2) à 43(4) limite le pouvoir du CRTC d'imposer des ententes détaillées pour l'accès aux propriétés municipales parce que ce libellé exige que le CRTC établisse un équilibre entre les intérêts des autres utilisateurs et l'intérêt des FST. Les partisans de ce point de vue ont soutenu que chaque demande d'accès dans une municipalité doit être traitée de façon distincte. Selon le Groupe d'étude, cette démarche « au cas par cas » serait très inefficace et augmenterait considérablement le temps et les dépenses nécessaires à l'obtention des consentements ou des approbations sollicités. Elle ajouterait donc aux facteurs qui font obstacle à la pénétration du marché et à la prestation efficiente des services de télécommunications au public.

Selon le Groupe d'étude, le CRTC est capable d'établir un équilibre entre les intérêts des autres utilisateurs au moment de trancher les questions concernant les droits de passage et devrait être autorisé à rendre des décisions fondées sur des démarches qui servent généralement les intérêts de ces parties. Il est également dans l'intérêt public de limiter le nombre de différends dont l'organisme de réglementation serait saisi. À cette fin, il faut établir des politiques, des principes ou des lignes directrices applicables à une vaste gamme de circonstances par les parties concernées.

---

6 Voir par exemple la Décision télécom 2005-36, *Demande présentée en vertu de la partie VII par Allstream Corp. en vue d'obtenir l'accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d'Edmonton*, 17 juin 2005. Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel auprès de la Cour d'appel fédérale.

Recommandation 5-4

Que le libellé des paragraphes 43(2) et 43(3) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à ce que le CRTC ait le pouvoir de régler les différends et d'ordonner l'accès aux propriétés publiques, quelle qu'en soit la nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober celui de construire, d'entretenir, de réparer et d'exploiter toutes les « installations de transmission » au sens de la Loi. Que le pouvoir du CRTC d'ordonner des mesures de redressement conformément au paragraphe 43(4) inclue l'accès pour l'entretien, la réparation ou l'exploitation des installations de transmission aussi bien que pour leur construction ou leur installation. Que le paragraphe 43(4) soit également clarifié de façon à investir le CRTC du pouvoir d'établir et de mettre à exécution des principes d'application générale que les parties concernées pourraient utiliser pour négocier les ententes générales d'accès aux terrains municipaux, quitte à recourir au CRTC à des fins d'examen ou de règlement des différends si les parties en cause ne sont pas en mesure de parvenir à une entente.

Structures de soutien – pylônes d'antenne

L'accès aux pylônes d'antenne, y compris les antennes installées sur les toits, est également essentiel à l'expansion et au fonctionnement de l'infrastructure canadienne des télécommunications et des TIC. La demande croissante de nouveaux services et de nouvelles technologies sans fil nécessite l'élaboration continue d'une infrastructure fixe et sans fil mobile. Tel que souligné au chapitre 1, le Groupe d'étude est persuadé que la technologie sans fil est un moyen prometteur d'accroître la concurrence sur un grand nombre de marchés des télécommunications, comme ceux des services de la voix et de l'accès à large bande. Il est donc d'avis que l'accès aux pylônes d'antenne est essentiel au développement d'un tel marché concurrentiel des télécommunications.

Durant les consultations menées par le Groupe d'étude, certains répondants ont fait état de leurs inquiétudes au sujet de l'absence actuelle d'un régime de partage des pylônes d'antenne et au sujet des difficultés qu'ils ont rencontrées en essayant de se co-localiser sur des pylônes existants. Le Groupe d'étude est également au courant de cas où une entreprise de télécommunications a été incapable d'installer une antenne sur le toit d'un immeuble parce qu'une autre entreprise avait passé un contrat d'exclusivité avec le propriétaire de l'immeuble. Il estime qu'il est essentiel que ces types d'obstacles à l'entrée du marché et à l'expansion des réseaux soient éliminés, de façon à ce que les marchés concurrentiels puissent offrir aux clients un choix complet de fournisseurs et de services, et à ce que le coût de l'expansion des réseaux puisse être réduit.

En plus de ce sujet de préoccupation ayant trait à la concurrence, comme l'indique Industrie Canada dans son rapport intitulé *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne*[7], la prolifération des pylônes d'antenne partout au Canada a provoqué chez le public des inquiétudes quant à l'aspect visuel des structures d'antenne et ce, aussi bien dans les régions rurales que dans les zones urbaines, et à l'incidence potentielle que l'exposition à l'énergie radioélectrique peut avoir sur la santé humaine, ainsi que des préoccupations concernant le brouillage radioélectrique. Ces questions concernant l'intérêt public offrent une justification supplémentaire pour l'établissement de politiques qui favorisent le partage des pylônes et la passation d'ententes non exclusives au sujet de l'utilisation des toits.

Étant donné que les pylônes d'antenne appartiennent généralement à des entreprises de télécommunications sans fil plutôt qu'à des tierces parties exploitant des services publics, les questions concernant leur accessibilité diffèrent des questions concernant l'accès aux structures de soutien des réseaux filaires discutées dans la sous-section précédente. Cependant, dans l'un et l'autre cas, il est dans l'intérêt public de décourager le dédoublement de pylônes inesthétiques. Contrairement aux structures de soutien des réseaux filaires qui sont, pour la plupart, construites dans les droits de passage, le long des rues et des routes, les structures de soutien des télécommunications sans fil se trouvent souvent dans des propriétés privées. Aux fins des communications sans fil, le site optimal est celui qui assure la couverture maximale des zones que l'entreprise souhaite atteindre. La sélection d'un bon site permet à une entreprise de télécommunications d'éviter les frais d'installation de plus d'un émetteur dans une région donnée. Pour cette raison, les emplacements d'antenne optimaux, ou les emplacements situés sur certains toits dans les régions urbaines sont âprement disputés par les entreprises de télécommunications sans fil. Cette rivalité en matière d'emplacement a donné naissance à une pratique qui consiste à obtenir des droits exclusifs pour l'utilisation de certains toits d'immeuble dans le but de gagner un avantage concurrentiel.

Le ministre de l'Industrie, qui est actuellement le seul responsable de la réglementation du choix des emplacements des pylônes d'antenne, enjoint les entreprises de télécommunications de procéder à des consultations constructives avec toutes les municipalités locales ou les autorités d'aménagement des terres afin de parvenir à des solutions consensuelles. Le *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne* a recommandé qu'Industrie Canada élabore et mette en œuvre des politiques visant à encourager explicitement le partage des pylônes d'antenne et d'autres structures pour antenne radio. Étant donné l'importance de l'accès aux pylônes d'antenne, le Groupe d'étude approuve les recommandations concernant le partage des pylônes d'antenne et encourage Industrie Canada à leur donner suite.

Dans le présent rapport, le Groupe d'étude recommande que la gestion du spectre et les fonctions de réglementation exercées par Industrie Canada soient cédées au CRTC, notamment la responsabilité et la compétence en ce qui a trait au choix de l'emplacement des pylônes d'antenne. Selon le pouvoir actuel d'Industrie Canada, si le ministère constate qu'une antenne

---

7 Numéro d'inventaire d'Industrie Canada 54220B, Expert principal Dave A. Townsend, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick, novembre 2004. Affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/fr/sf02037f.html**.

proposée ou installée ne remplit pas les conditions qui régissent le choix de l'emplacement des antennes, la principale mesure d'exécution dont il dispose et qui relève du ministre consiste à modifier, à suspendre ou à révoquer l'autorisation radio. En fait, ce pouvoir est rarement exercé, étant donné que la pénalité imposée est plutôt sévère et que cela risque de perturber le service fourni aux clients. Si la réglementation des antennes de télécommunications est cédée au CRTC, ce dernier devrait être explicitement autorisé à rendre obligatoire le partage des pylônes en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. On s'attend à ce que ce pouvoir ne soit exercé qu'après avoir épuisé tous les moyens de réaliser une entente raisonnable entre les parties en cause. Le CRTC serait alors en mesure d'appliquer le régime de partage des antennes par l'intermédiaire d'autres outils propres à décourager le non-respect des règlements, notamment les nouvelles sanctions pécuniaires que le Groupe d'étude recommande au chapitre 9 du présent rapport.

Recommandation 5-5

Que le CRTC soit habilité à réglementer et à promouvoir le partage des pylônes d'antenne utilisés aux fins des télécommunications, à régler les différends concernant l'accès aux pylônes et à faire exécuter cette réglementation d'une manière efficace et en temps opportun.

En plus des recommandations formulées dans le *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne*, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait faire des recommandations touchant particulièrement l'accessibilité des toits. Selon le Groupe d'étude, la capacité actuelle des entreprises de télécommunications sans fil de passer avec les propriétaires d'immeubles des ententes d'accès exclusif qui empêchent d'autres entreprises de télécommunications sans fil d'avoir accès aux toits de ces immeubles pourrait devenir un obstacle important pour les nouveaux venus et, partant, retarder le développement de marchés des télécommunications concurrentiels et accroître le coût de pénétration des marchés. Pour empêcher les entreprises de télécommunications sans fil de limiter l'accès aux toits servant d'emplacement aux antennes, le Groupe d'étude pense que le CRTC devrait être habilité, d'une part, à interdire aux entreprises de télécommunications sans fil de passer des ententes exclusives avec les propriétaires d'immeuble et, d'autre part, de régler les différends concernant l'accès aux toits. Cela concorde avec la démarche que recommande le Groupe d'étude pour la réglementation de l'accès aux immeubles, point discuté à la prochaine sous-section.

Recommandation 5-6

Que le CRTC soit habilité à interdire aux entreprises de télécommunications sans fil de passer des ententes exclusives concernant l'installation des antennes de télécommunications sur les toits. Dans les cas où les propriétaires d'immeubles et les fournisseurs de services de télécommunications sans fil ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de l'accès, que le CRTC soit autorisé à régler le différend selon les termes qu'il juge appropriés et que ses décisions soient exécutoires pour les parties concernées.

L'accès aux immeubles à logements multiples

Les FST ont besoin d'avoir accès aux immeubles à logements multiples afin de fournir aux propriétaires et aux locataires un choix de services de télécommunications et de fournisseurs de ces services. Le câblage, les gaines d'ascension et les conduits situés dans les immeubles à logements multiples font tous partie du « dernier segment » des réseaux de télécommunications. Tant que les FST concurrents n'ont pas accès à ces installations, une grande partie des réformes réglementaires instaurées par le CRTC au cours de la dernière décennie et bon nombre des nouvelles réformes recommandées dans le présent rapport pour promouvoir la concurrence pourraient ne pas avoir des retombées favorables sur un grand nombre de consommateurs et d'entreprises canadiens qui occupent les immeubles à logements multiples à titre de locataires ou de propriétaires.

Certains propriétaires d'immeubles, voulant tirer profit de la rivalité naissante des FST désireux de servir des immeubles à logements multiples, ont décidé de limiter l'accès d'une manière sélective ou d'imposer des conditions d'accès particulièrement onéreuses. Ces pratiques pourraient limiter le nombre de FST pouvant être choisis par les consommateurs et les entreprises et, partant, aller à l'encontre d'un objectif clé de la politique canadienne de télécommunication.

Pour résoudre ce problème, le CRTC a mis au point un cadre de principes réglementaires régissant l'accès aux immeubles à logements multiples et au câblage intérieur, des lignes directrices pour les arrangements contractuels entre les propriétaires d'immeubles et les entreprises de télécommunications, ainsi que des règles concernant l'utilisation des locaux techniques, des gaines d'ascension, des conduits et du câblage intérieur[8]. Le cadre énonce les modalités qui devraient régir l'utilisation de ces installations intérieures par les entreprises canadiennes de télécommunications. Les parties en cause sont censées négocier des arrangements d'accès conformément à ces principes et recourir à l'arbitrage du CRTC si elles ne parviennent pas à une entente.

Le CRTC a indiqué qu'il a l'intention d'exercer les pouvoirs prévus à l'article 42 de la *Loi sur les télécommunications* pour appliquer ces lignes directrices aux propriétaires d'immeubles qui cherchent à entraver l'accès aux immeubles à logements multiples ou qui, d'une autre manière, n'en respectent pas les dispositions[9]. Cependant, la compétence du CRTC en vertu de cet article a été contestée devant les tribunaux[10]. Il y aurait lieu de s'attendre à ce que d'autres recours judiciaires se produisent si le CRTC utilise ce type d'ordonnance à l'avenir.

---

8 Décision Télécom 2003-45.

9 *Ibid.*

10 *Institut Canadien des Compagnies Immobilières Publiques et Privées c. Bell Canada et autres*; 2004 CAF 243. Affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/t_review05.htm**. La mesure de redressement demandée a été refusée parce que la contestation judiciaire était prématurée; le CRTC n'avait pas exercé réellement ses pouvoirs en vertu de l'article 42, ayant uniquement fait part de son intention de le faire.

Le Groupe d'étude craint qu'un objectif clé de la politique canadienne des télécommunications puisse être contrecarré, sauf si les FST qui se font concurrence peuvent avoir accès aux immeubles à logements multiples, aux locaux techniques, au câblage intérieur et aux gaines d'ascension requis pour la prestation des services aux occupants de ces immeubles. Pour cette raison, le Groupe d'étude pense qu'il est extrêmement important que le CRTC soit habilité à établir les modalités d'accès aux immeubles à logements multiples, et à régler les différends concernant cet accès.

Selon le Groupe d'étude, cette question est trop importante pour être réglée par un litige. La question de l'accès aux immeubles à logements multiples soulève des enjeux constitutionnels concernant le droit de propriété et le droit civil, mais elle n'est pas différente de celle de l'accès aux terrains et aux droits de passage municipaux que le Parlement a déjà traitée à l'article 43 de la *Loi sur les télécommunications*. Le Groupe d'étude croit qu'il y aurait aussi beaucoup à dire en faveur de l'habilitation du CRTC à établir les modalités qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples, et à régler les différends lorsque les parties en cause ne sont pas en mesure de parvenir à un accord conformément à ces règlements.

Le Groupe d'étude est d'avis que la compétence du CRTC relativement à l'accès aux immeubles à logements multiples devrait s'étendre depuis la limite de la propriété d'un immeuble jusqu'au point d'entrée des lignes de télécommunications et jusqu'à l'intérieur du bâtiment lui-même. Cette compétence devrait s'exercer sur l'accès aux locaux techniques, aux gaines d'ascension, aux conduits et au câblage intérieur de l'immeuble. Étant donné que l'accès à ces installations n'aurait de sens que si les FST peuvent avoir accès aux espaces situés au-dessus ou au-dessous de la propriété sur laquelle le bâtiment est construit, la compétence du CRTC devrait englober également l'accès aux structures de soutien situées sur le terrain qui donne accès au bâtiment (p. ex., pylônes, conduits ou tranchées).

Recommandation 5-7

Que le CRTC soit habilité à établir des lignes directrices qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris la tarification et les modalités de cet accès. Que les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles soient enjoints de négocier les arrangements d'accès conformément à ces lignes directrices.

Recommandation 5-8

Que le CRTC soit habilité à régler les différends entre les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles en ce qui concerne l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris l'accès à l'immeuble lui-même à partir de la limite de la propriété, de même qu'au câblage intérieur, aux conduits connexes, aux gaines d'ascension et aux locaux techniques, pour la prestation des services de télécommunications aux locataires et aux autres personnes dans l'immeuble. Que lorsque le CRTC exerce ce pouvoir, ses décisions concernant les modalités d'accès soient exécutoires pour les parties en cause.

Interconnexion des réseaux

L'interconnexion entre les différents types de réseaux de télécommunications publics exploités actuellement au Canada est essentielle au fonctionnement de ceux-ci. La prolifération des technologies basées sur les protocoles Internet (IP) intensifiera probablement le besoin de réseaux interconnectés, de manière à permettre aux Canadiens d'avoir accès à la vaste gamme de nouvelles applications qui peuvent être distribuées au moyen de plateformes basées sur IP.

En vertu des articles 29, 40 et 42 de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC a le pouvoir de réglementer les conditions d'interconnexion et d'accès appliquées aux installations des entreprises de télécommunications canadiennes. Le chapitre 3 présente les recommandations concernant la réglementation économique des services d'interconnexion. En outre, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait continuer de traiter les questions techniques ayant trait aux arrangements d'interconnexion ainsi que les différends entre les parties en cause.

Le CRTC a créé le Comité directeur sur l'interconnexion (CDIC) du CRTC pour l'aider à élaborer des normes d'interconnexion et des arrangements connexes. Le CDIC est un groupe de travail émanant de l'industrie, composé de représentants des entreprises, de fournisseurs de services, de fabricants de matériel, ainsi que de membres concernés du public. Il étudie les questions ayant trait à l'interconnexion, à la demande du CRTC ou de ses membres, et présente ses recommandations à celui-ci. Il aide aussi le CRTC à mettre au point des éléments d'information, des procédures et des lignes directrices ayant trait aux divers aspects des activités de réglementation de celui-ci.

Les problèmes d'interconnexion peuvent faire obstacle à la pénétration dans les marchés des télécommunications, en ce sens qu'ils peuvent retarder ou empêcher l'entrée d'entreprises concurrentes sur ces marchés. Dans un environnement concurrentiel, il est essentiel que le CRTC soit en mesure de traiter et de résoudre en temps opportun et d'une manière exhaustive les questions et les différends ayant trait à l'interconnexion au moyen d'un groupe de travail comme le CDIC.

Les succès obtenus jusqu'à présent par le CDIC démontrent que les représentants de l'industrie peuvent obtenir en temps opportun des résultats efficaces en collaborant à la résolution des problèmes communs dans le cadre d'un débat libre. Cependant, à l'occasion des consultations menées par le Groupe d'étude, plusieurs sujets de préoccupation concernant le fonctionnement actuel du CDIC ont été soulevés. Le Groupe d'étude est d'avis que le traitement de ces sujets de préoccupation améliorera l'efficacité du CDIC.

L'un des sujets de préoccupation soulevés concernait le renvoi des questions de politique au CDIC pour qu'il les résolve. Selon le Groupe d'étude, les questions de politique devraient être traitées directement par le CRTC et le rôle du CDIC devrait consister à traiter les questions techniques, opérationnelles, administratives et de mise en œuvre sur la base de directives claires émanant du CRTC.

Un autre sujet de préoccupation concernait la mesure dans laquelle le personnel du CRTC intervient actuellement dans les activités du CDIC et les supervise. L'intervention insuffisante et le manque de surveillance de la part du personnel du CRTC peuvent provoquer des retards dans les activités du CDIC et réduire l'efficacité de son fonctionnement. En s'assurant que le CRTC affecte les ressources humaines suffisantes et exerce activement ses fonctions de gestion, on pourrait améliorer l'efficacité et l'efficience du CDIC.

On s'est également plaint de la longueur des délais que se donne le CDIC pour traiter et résoudre les questions. Étant donné que parmi les questions renvoyées au CDIC par le CRTC, beaucoup doivent être résolues afin d'accroître la concurrence sur les marchés des télécommunications, le règlement en temps opportun de ces questions est essentiel à la mise en œuvre du cadre réglementaire des télécommunications proposé dans le présent rapport, et à l'accroissement de l'efficacité du processus de fonctionnement du CDIC.

Politique et réglementation du spectre

Les fonctions de réglementation et de gestion du spectre d'Industrie Canada visent à appuyer le développement méthodique de l'infrastructure et des services de télécommunications au Canada, en obtenant et en fournissant l'accès au spectre radioélectrique et en réglementant son utilisation. Le mandat du ministère sur le plan de la réglementation et de la gestion du spectre découle des responsabilités du ministre prévues par les articles 4, 5 et 6 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et, plus spécifiquement, par les articles 5 et 6 de la *Loi sur la radiocommunication*, l'article 22 de la *Loi sur la radiodiffusion* et les articles 7, 8 et 10 de la *Loi sur les télécommunications*. Le mandat du Ministère comprend également la prestation de services de soutien à d'autres ministères et organismes fédéraux en vertu de certaines dispositions de l'article 7 de la *Loi sur la protection civile*. Les fonctions d'Industrie Canada axées spécifiquement sur la réglementation et la gestion du spectre comprennent : l'élaboration des politiques et des procédures de gestion, de réglementation et d'exploitation du spectre; les autorisations concernant le spectre (l'octroi de licences pour les systèmes de satellite et de radiocommunication) et l'application des règlements ayant trait au spectre.

Outre ces responsabilités de réglementation, Industrie Canada établit la politique canadienne du spectre et coordonne l'usage du spectre ainsi que les normes de radiocommunication avec les autres pays. Les traités et accords internationaux élaborés par l'Union internationale des télécommunications (UIT) régissent l'utilisation du spectre des radiofréquences et le déploiement des systèmes de radiocommunication dans le monde, y compris le positionnement orbital des satellites dans l'espace. En sa qualité de membre de l'UIT, le Canada a rempli ses obligations de signataire de traité en vertu de la Constitution, de la Convention et du Règlement des radiocommunications de l'UIT, sur le plan de la réglementation des stations canadiennes qui seraient en mesure de perturber les services radio d'autres pays.

En vertu des dispositions de la *Loi sur la protection civile*, Industrie Canada est le principal ministère chargé de garantir l'intégrité et le fonctionnement de l'infrastructure des télécommunications du Canada en période d'urgence.

Évolution de la politique et de la gestion du spectre

Sur le plan international, les organismes de gestion du spectre ont tendance à abandonner les modèles prescriptifs traditionnels d'attribution du spectre pour adopter des démarches plus souples et axées davantage sur le marché. Ce changement tient au désir de promouvoir l'innovation, la concurrence et l'usage efficace du spectre. Le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie comptent parmi les pays qui ont adopté, pour la réglementation du spectre, des démarches axées davantage sur le marché. Ces pays utilisent les enchères comme un moyen d'attribuer les bandes du spectre aux utilisateurs, lorsque la demande dépasse l'offre. En outre, ils libéralisent l'utilisation du spectre et favorisent le développement de « marchés secondaires » pour le spectre en autorisant l'assujettissement des bandes du spectre à des opérations d'achat, de vente et de location. Récemment, les experts de l'Union européenne en matière de spectre, le Groupe sur la politique du spectre radio, ont annoncé qu'ils préconisent une méthode plus souple pour la gestion du spectre[11]. Cette opinion est considérée comme un important pas en avant vers l'élaboration d'une méthode de gestion du spectre axée sur le marché dans l'ensemble de l'Union européenne.

Voici un aperçu des principaux événements qui ont marqué la politique et la gestion du spectre aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie.

---

11. Opinion du Groupe sur la politique du spectre radio (Union européenne), *Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (WAPECS), (A more flexible spectre management approach)*, 23 novembre 2005 (RSPG05-102final). Affiché (en anglais) à www.mtib.gov.pl/prezentacje/jednostki/1/dokumenty/rspg05-102_final_opinion_on_wapecs.pdf.

États-Unis

En juin 2002, Michael Powell, président de la Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis a formé un groupe de travail sur la politique du spectre[12] en vue d'explorer les améliorations possibles à la gestion du spectre. À l'issue d'une série de consultations, ce groupe de travail a publié en octobre 2002 un rapport renfermant 39 recommandations précises. L'une des principales conclusions du rapport était que les problèmes créés par l'accès au spectre vont au-delà du manque de disponibilité matérielle du spectre. Le modèle traditionnel « de commande et de contrôle » adopté pour la gestion du spectre est l'une des principales causes de l'échec de la réglementation parce qu'il impose des restrictions considérables sur l'utilisation et les utilisateurs du spectre. Le rapport a également déterminé un grand nombre de percées technologiques, telles que la radio cognitive[13], qui permettront d'accéder aux bandes du spectre insuffisamment utilisées et de faire un usage plus intensif et efficace du spectre, de même que des percées qui permettront aux systèmes de tolérer davantage les brouillages. Les principales recommandations présentées à la FCC visaient :

- à abandonner le modèle actuel de commande et de contrôle appliqué à la réglementation du spectre pour adopter des modèles de droits exclusifs, d'appareil non visé par une licence, ou communautaires (« commons models »), tous axés sur le marché;
- à mettre en œuvre des moyens d'accroître l'accès au spectre dans toutes ses dimensions pour les utilisateurs des appareils non visés par une licence et du spectre visé par une licence;
- à mettre en œuvre un nouveau paradigme pour la protection contre le brouillage.

Depuis que le rapport a été publié, la FCC s'est efforcée sans relâche de faire mettre en œuvre ses recommandations grâce à un certain nombre de démarches et d'enquêtes décisionnelles tant élargies que propres à un service. La FCC s'est efforcée par exemple d'améliorer l'accès au spectre dans les régions rurales, d'étudier les normes de performance de l'immunité contre les brouillages appliquées aux récepteurs radio, d'établir un système de mesure de la densité de brouillage, d'attribuer des espaces de spectre supplémentaires pour les appareils non visés par une licence, de faciliter les technologies de radio cognitive et d'éliminer les facteurs qui font obstacle aux marchés secondaires dans le spectre (p. ex., en donnant aux titulaires de licence la possibilité de louer ou de céder leurs bandes de spectre non utilisées ou insuffisamment utilisées).

12 Federal Communications Commission, *Spectrum Policy Task Force Report*, États-Unis, 22 décembre 2002 (ET Docket No 02-135). Affiché (en anglais) à **www.fcc.gov/sptf/files/E&UWGFinalReport.pdf**.

13 La radio cognitive est un émetteur ou système radio qui reconnaît son environnement opérationnel et peut ajuster de façon dynamique et autonome ses paramètres d'exploitation en conséquence (Remarque : la définition de la radio cognitive est débattue dans de nombreux milieux).

Royaume-Uni

En novembre 2004, l'Office of Communications (Ofcom) a publié, à des fins de consultation, un document intitulé *Spectrum Framework Review*[14]. Cette publication a été suivie d'une déclaration définitive en novembre 2005[15]. L'examen avait pour principal objectif d'élaborer des propositions visant à permettre aux titulaires de licence de spectre radio d'utiliser d'une manière plus efficiente leur bande de spectre et d'encourager l'innovation et les investissements dans les services de télécommunications sans fil partout au Royaume-Uni.

Les consultations ont révélé que la méthode traditionnelle « de commande et de contrôle » de la réglementation du spectre, en vertu de laquelle le spectre est géré par l'administration centrale de l'organisme de réglementation est devenue problématique. À mesure que la demande du spectre a commencé à dépasser l'offre, l'administration centralisée a donné lieu à un système inefficace qui a limité l'innovation et l'élaboration de services de plus haute valeur. L'Ofcom a conclu qu'en tant qu'organisme exerçant une réglementation plus « distante », il préférerait renoncer à la gestion centralisée de façon à laisser libre cours au jeu du marché et utiliser plus souvent l'exonération de licence. L'exonération de licence est un domaine clé pour l'innovation et la croissance dans des domaines tels que WiFi® et Bluetooth®.

Selon l'Ofcom, les principes de gestion du spectre comprennent ce qui suit :

- Il faut soustraire le spectre aux contraintes de technologie et d'usage dans la mesure du possible. Les contraintes de politique devraient être utilisées uniquement si elles peuvent être justifiées;
- On devrait permettre d'une façon simple et transparente aux titulaires de licence de modifier le mode de possession et d'usage du spectre;
- Les droits des utilisateurs du spectre devraient être clairement définis et les utilisateurs devraient être certains qu'ils ne seront pas changés sans raison valable.

Pour mettre en œuvre ces principes, l'Ofcom envisage :

- de recourir à l'exonération de licence en fonction des besoins dans 6,9 p. 100 environ du spectre;
- de donner libre cours au jeu du marché en autorisant les transactions commerciales relatives au spectre (p. ex., achat, vente, groupage ou dégroupage des bandes du spectre) et en libéralisant l'utilisation des bandes de fréquence dans environ 71,5 p. 100 du spectre;
- de continuer à gérer les 21,6 p. 100 restants du spectre au moyen des méthodes actuelles.

---

14 Ofcom, *Spectrum Framework Review*, Royaume-Uni, 23 novembre 2004. Affiché (en anglais) à www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfr/sfr2/sfr.pdf.

15 Ofcom, *Spectrum Framework Review Statement*, Royaume-Uni, 28 juin 2005. Affiché (en anglais) à www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfr/sfr_statement.

L'Ofcom envisage d'atteindre ces objectifs d'ici 2010 – un objectif ambitieux, d'autant qu'à l'heure actuelle l'exonération de licence touche environ 4,3 p. 100 du spectre, la commercialisation et la libéralisation du spectre sont inexistantes (0 p. 100) et la méthode « de commande et de contrôle » est appliquée à 95,7 p. 100 du spectre.

Australie

L'Australie a été l'un des premiers pays à reconnaître la possibilité de gérer le spectre par des méthodes axées sur le marché. Parmi les méthodes adoptées, mentionnons : le recours aux enchères comme moyen d'attribuer les licences lorsque la demande dépasse l'offre; la tarification axée sur le marché grâce à une combinaison de tarification administrative incitative (une formule de versement de droits[16]) et d'enchères; et la création de marchés secondaires pour la commercialisation des licences de radiocommunication (licences d'utilisation du spectre et du matériel), y compris la location de licences.

En juin 2004, l'Australian Communications Authority (ACA)[17] publiait *From DC to Daylight – Accounting for Use of the Spectrum in Australia: A Spectrum Management Strategy*[18]. Le rapport a été publié dans le sillage du *Radiocommunications Inquiry Report* de la Productivity Commission, publié en décembre 2002, lequel passait en revue la gestion du spectre en Australie. La Productivity Commission a conclu qu'en dépit du fait que l'Australie a adopté beaucoup d'approches basées sur le marché pour la gestion du spectre, la réforme axée sur le marché devrait être accélérée et élargie. Le document d'orientation de l'ACA fait ressortir les principales questions de gestion du spectre auxquelles fait face l'ACA et présente une stratégie pour la mise en œuvre de modifications susceptibles d'encourager le virage progressif en faveur d'une gestion de spectre axée sur le marché.

Les domaines précis susceptibles d'amélioration qui sont énoncés dans le document d'orientation australien comprennent ce qui suit : la réaffectation du spectre[19] pour laisser la place à de nouveaux services; l'encouragement de l'utilisation de technologies efficaces telles que la bande ultralarge (UWB); l'expansion de la tarification axée sur le marché (p. ex., dans les régions où les enchères ne répondent pas aux besoins, l'ACA s'attend à utiliser davantage l'information relative au marché qui est dérivée des enchères dans le cadre du modèle de tarification administrative); le maintien de la politique qui consiste à utiliser les enchères pour l'attribution du spectre là où il y a une demande concurrente entre les utilisateurs et les usages; l'utilisation continue et l'attribution éventuelle d'un rôle plus important aux opérations commerciales secondaires; et l'utilisation éventuelle des gestionnaires du spectre pour la vente des licences de spectre encombrées.

---

16 La tarification administrative incitative imite le fonctionnement de marché. Des droits plus élevés s'appliquent dans les secteurs où la demande est élevée (congestion) et les droits peu élevés s'appliquent là où la demande est faible.

17 En juillet 2005, l'Australie a fusionné les responsabilités de l'Australian Broadcasting Authority (ABA) et de l'Australian Communications Authority (ACA) pour former l'Australian Communications et Media Authority (ACMA) qui est actuellement responsable de la réglementation de la radiodiffusion, des radiocommunications, des télécommunications et du contenu en direct.

18 ACA, *From DC to Daylight – Accounting for Use of the Spectrum in Australia: A Spectrum Management Strategy*, juin 2004. Affiché (en anglais) à **www.acma.gov.au/ACMAINTER.131456:STANDARD:2045810989:pc=PC_1650**.

19 La réaffectation du spectre est un processus qui consiste à retirer le spectre aux utilisateurs existants et à le réaffecter à d'autres.

Canada

Le Canada se dirige aussi vers l'adoption de méthodes plus souples axées sur le marché pour la gestion du spectre. Industrie Canada a instauré la mise aux enchères du spectre en tant que moyen de favoriser la compétitivité dans l'octroi des licences et la commercialisation du spectre. Il désigne le spectre pour un usage donné plutôt que pour un utilisateur, et les réglementations ainsi que les normes techniques ont été modifiées au cours de la dernière décennie de façon à être neutres du point de vue de la technologie. Le Ministère favorise aussi l'accès au spectre pour de nouveaux services, tels que la demande croissante d'applications exonérées de licence, et il a récemment rendu disponible un nouveau spectre de la gamme 5GHz pour les applications exonérées de licence[20].

En mai 2005, Industrie Canada a amorcé un examen du cadre de la politique canadienne du spectre[21]. Le but de l'examen est de s'assurer que le cadre peut se prêter à la demande croissante de produits sans fil. Le document de consultation a invité les répondants à commenter les domaines où les pratiques de gestion du spectre pourraient être améliorées de manière à accroître l'efficience de l'utilisation du spectre, à faciliter l'utilisation plus flexible des attributions et, d'une manière générale, à faciliter l'accès du spectre pour les applications visées par une licence et exonérées de licence[22] ayant trait aux services et aux produits de consommation futurs.

Voici certaines des initiatives au sujet desquelles le Ministère mène des consultations :

- faciliter l'application de nouvelles technologies telles que la radio cognitive, la radio réalisée par logiciel, et la technologie de la bande UWB[23];
- accroître la flexibilité de l'usage du spectre (p. ex., une licence livrée pour un service fixe pourrait permettre la prestation d'un service mobile);
- envisager d'accorder des termes de licence plus longs et des privilèges de marché secondaire au-delà des licences qui offrent actuellement ces privilèges;
- élargir les privilèges de marché secondaire afin de faciliter les transactions en matière de location;

---

20 Industrie Canada. *Politique d'utilisation du spectre. Exigence technique et d'exploitation applicable aux réseaux locaux sans fil exempts de licence et aux autres services radio fonctionnant dans la gamme de 5 GHz* (2e édition), avril 2005 (SP-5150). Affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/sp5150-i2f.pdf/$FILE/sp5150-i2f.pdf**.

21 Industrie Canada. *Consultation sur le renouvellement du cadre de la politique canadienne du spectre et sur les progrès constants de la gestion du spectre*, 13 mai 2005 (Avis de la *Gazette*, DGTP-001-005). Affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/spfconsultation2005-f.pdf/$FILE/spfconsultation2005-f.pdf**.

22 Une licence radio n'est pas requise pour l'utilisation du spectre, dans le cas du fonctionnement sur une base de non-protection et de non-brouillage et selon des paramètres techniques particuliers.

23 Industrie Canada, *Document de consultation sur l'introduction des systèmes sans fil utilisant la technologie de la bande ultra large*, février 2005 (Avis de la *Gazette*, SMSE-002-05). Affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/smse002consultation-f.pdf/$FILE/smse002consultation-f.pdf**.

- simplifier le processus d'octroi de licence sur la base du principe, « premier venu, premier servi »;
- adopter des politiques et procédures qui facilitent davantage la prestation des services de communications dans les régions rurales et éloignées (p. ex., assouplir les normes techniques des systèmes dans les régions rurales et éloignées).

Le Groupe d'étude approuve le but de l'examen du cadre de la politique du spectre et reconnaît que le Canada, à l'instar d'autres pays, a décidé d'adopter certaines méthodes axées sur le marché au sein de son cadre de gestion du spectre qui est généralement prescriptif. Il précise toutefois que la progression vers les méthodes axées sur le marché a été hésitante.

Selon le Groupe d'étude, il est très possible que les services sans fil mobiles deviennent un substitut concurrentiel des services de téléphone conventionnels et que les réseaux sans fil à large bande deviennent un substitut concurrentiel des services à large bande offerts par les compagnies de téléphone et de câblodistribution. Pour exploiter à fond le potentiel des services sans fil, le Canada a besoin d'un cadre de politique qui appuie une industrie forte et dynamique, améliore l'usage efficace du spectre et facilite l'adoption des réseaux sans fil. La politique canadienne du spectre devrait avoir pour objectif de s'assurer que les bandes de spectre adéquates, visées par une licence ou exonérées de licence, soient disponibles en temps opportun, afin de faciliter l'augmentation des choix pour les usagers, d'encourager l'innovation et de faciliter le déploiement de services sans fil fixes et mobiles de pointe, sous une surveillance adéquate.

Dans la sous-section suivante du présent chapitre, le Groupe d'étude recommande qu'Industrie Canada demeure responsable de la politique générale du spectre, mais que ses fonctions concernant la réglementation et la gestion du spectre soient cédées au CRTC. Préalablement à cette cession, le Groupe d'étude est d'avis qu'Industrie Canada devrait élaborer une nouvelle politique du spectre qui fournirait au CRTC un ensemble de directives stratégiques claires pour qu'il s'en serve dans l'exécution de son nouveau mandat en tant qu'organisme de gestion et de réglementation du spectre. Selon le Groupe d'étude, on devrait envisager d'inclure dans la nouvelle politique les éléments clés des tendances qu'il a relevées dans d'autres pays, relativement à la politique du spectre – comme le recours plus prononcé aux méthodes axées sur le marché afin d'encourager et de renforcer l'utilisation optimale du spectre.

Recommandation 5-9

Qu'Industrie Canada élabore une nouvelle politique du spectre afin de fournir au CRTC des directives claires pour l'exercice de son nouveau mandat relativement à la gestion et à la réglementation du spectre radio du Canada. Que la nouvelle politique prenne en considération les travaux menés à terme par Industrie Canada dans le cadre de son examen en cours du cadre de la politique du spectre et prévoie les activités suivantes :

a) **s'assurer qu'il y a une allocation suffisante du spectre pour satisfaire à la demande de déploiement de réseaux à large bande, fixes et mobiles partout au Canada;**

b) **s'assurer que des bandes de spectre visées par une licence et exonérées de licence sont disponibles pour le programme U-CAN recommandé dans le présent rapport;**

c) **miser aussi souvent que possible sur des méthodes axées sur le marché pour la gestion du spectre;**

d) **procéder à l'établissement de droits exclusifs axés sur le marché relativement au spectre (c.-à-d., capacité d'acheter, de vendre et de louer les contingents de spectre) et à l'élimination des facteurs qui font obstacle au développement de marchés secondaires pour l'utilisation du spectre;**

e) **récupérer et réaffecter les bandes de spectre préalablement attribuées qui sont inutilisées ou insuffisamment utilisées afin de faciliter la prestation de nouveaux services;**

f) **revoir les droits de licence actuels afin de rectifier les déséquilibres à cet égard qui pourraient exister entre les fournisseurs de services; séparer, dans la mesure du possible, les droits basés sur le recouvrement des coûts des droits imposés pour l'utilisation d'une ressource publique limitée; et appliquer la tarification fondée sur le marché aux licences qui ne sont pas vendues aux enchères;**

g) **rationaliser et normaliser les processus d'octroi de licence;**

h) **poursuivre l'utilisation de mécanismes de réglementation tels que les contingents-plafonds (les limites de groupage) dans les cas où les bandes de spectre sont rares, afin de donner aux nouveaux venus l'occasion d'acquérir des fréquences du spectre et de donner aux Canadiens l'occasion d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services.**

Pour s'assurer que le pouvoir législatif nécessaire à l'instauration des modifications susmentionnées est suffisant, la *Loi sur la radiocommunication* devrait être revue et modifiée en vue de transférer au CRTC la réglementation du spectre et les fonctions d'attribution de licence connexes.

Gestion et réglementation du spectre

Comme il est indiqué au chapitre 9, il incomberait au gouvernement d'établir des politiques d'application générale et à l'organisme de réglementation des télécommunications de mettre en œuvre ces politiques d'une manière indépendante et transparente. À l'heure actuelle, la réglementation de l'industrie des communications au Canada relève de deux organismes différents. Le CRTC est chargé de réglementer les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, et Industrie Canada est chargé de gérer et de réglementer le spectre, d'octroyer des licences pour les services de communications par satellite et sans fil et de réglementer le matériel et les appareils de télécommunications. Outre ces fonctions de réglementation, Industrie Canada est responsable de la politique des télécommunications du Canada, y compris de la politique du spectre.

Le mélange actuel des fonctions d'élaboration de politique et de réglementation au sein d'Industrie Canada est plutôt une anomalie. Le Canada est l'un des rares pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) où un ministre politiquement nommé demeure responsable de la gestion du spectre et de l'octroi des licences connexes. Cette façon de faire a été abandonnée au Royaume-Uni, en Australie, aux États-Unis, dans la plupart des pays européens et même dans la plupart des pays en développement. De l'ensemble des 30 pays membres de l'OCDE, 6 seulement ont des ministères qui conservent cette autorité – le Canada, le Japon, la Corée du Sud, le Nouvelle-Zélande, l'Autriche et l'Italie (voir le tableau 5-1). Sous une perspective plus générale, les principaux partenaires commerciaux du Canada et la plupart des pays membres de l'OCDE ont affiché au cours des cinq dernières années une tendance à confier à des organismes de réglementation indépendants des responsabilités assumées précédemment par les ministères. Le recours à un organisme de réglementation indépendant procure les principaux avantages suivants[24] :

- accroître la stabilité des processus;
- fournir un plus haut niveau de continuité;
- permettre l'arbitrage;
- exercer des fonctions d'exécution plus efficaces;
- se libérer des pressions politiques.

---

24 OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/REV1; 15 septembre 2005, paragraphe 8 :

> Pour la plupart des pays membres de l'OCDE, le moyen privilégié de réglementer le secteur des télécommunications a été le recours à un organisme de réglementation indépendant. Pour justifier le recours à de tels organismes, on a invoqué un certain nombre de raisons dont les suivantes : le recours à un organisme de réglementation est préféré par beaucoup de pays parce qu'il offre en principe un degré de continuité plus élevé (Majone 1997, p. 153; Gilardi 2002); un organisme de réglementation contribue souvent à la stabilité des processus, facilite l'arbitrage et, dans un certain nombre de cas, exerce des pouvoirs en matière d'exécution. En outre, un organisme de réglementation est souvent à l'abri des pressions politiques à court terme et peut acquérir des compétences spécialisées suffisamment vastes pour rendre des décisions au sujet de questions complexes (Baldwin et Cave 1999, p. 70).

Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf**.

Tableau 5-1. Responsabilité de la gestion du spectre et de l'octroi de licences, pays membres de l'OCDE

Pays	Responsabilité de la gestion du spectre et de l'octroi de licences	
	Organisme de réglementation	Ministère
Australie	✔	
Autriche		✔
Belgique	✔	
Canada		✔
Corée du Sud		✔
Danemark	✔	
États-Unis	✔	
Grèce	✔	
Irlande	✔	
Islande	✔	
Italie		✔
Japon		✔
Luxembourg	✔	
Norvège	✔	
Nouvelle-Zélande		✔
Pologne	✔	
Portugal	✔	
République slovaque	✔	
République tchèque	✔	
Royaume-Uni	✔	
Suède	✔	
Turquie	✔	

Extrait de l'OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/REV1, 15 septembre 2005, tableau 8, Responsabilité de la gestion du spectre. Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf**.

La convergence accrue des télécommunications filaires et sans fil et des technologies de radiodiffusion (p. ex., le service IP sans fil, la télévision mobile sur téléphone cellulaire, la radiocommunication par satellite, etc.) ont modifié le contexte de la réglementation des télécommunications. Pour répondre aux besoins plus pressants de coordonner la réglementation, beaucoup de pays ont adopté une approche réglementaire plus convergée. Parmi les initiatives récentes qui illustrent cette évolution, mentionnons la création en 2003 de l'Office of Communications (Ofcom) au Royaume-Uni, qui est responsable de la télévision, de la radio, des télécommunications et des communications sans fil ainsi que la création, au cours de la même année, de l'Australian Communications and Media Authority, par suite de la fusion des fonctions de l'Australian Broadcasting Authority et de l'Australian Communications Authority.

Le Groupe d'étude partage l'opinion de la plupart des partenaires commerciaux du Canada et de la majorité des pays membres de l'OCDE selon laquelle la convergence accrue des télécommunications filaires et sans fil et des technologies de radiodiffusion appelle une méthode de réglementation plus uniforme et unifiée. Les fonctions d'octroi de licence, de gestion et d'exécution relatives au spectre devraient être confiées à un organisme de réglementation indépendant (le CRTC) qui serait chargé d'utiliser des procédures transparentes pour la mise en œuvre de la politique du spectre. Ce transfert de fonctions répondrait au besoin croissant de coordonner et de rationaliser la réglementation du spectre, des télécommunications et de la radiodiffusion au fur et à mesure de la convergence de ces industries et faciliterait l'acquisition de compétences spécialisées de haut niveau qui permettent de traiter efficacement les questions complexes et de plus en plus interdépendantes.

La prise en charge par le CRTC des fonctions de gestion et de réglementation du spectre exercées par Industrie Canada permettrait de faire clairement la distinction entre le rôle du gouvernement qui consiste à établir les politiques nationales de télécommunications et celui de l'organisme de réglementation, qui consiste à mettre en œuvre ces politiques d'une manière indépendante et transparente. Tel que discuté au chapitre 9, la franche séparation des fonctions d'élaboration de politiques et des fonctions de mise en œuvre des politiques devrait améliorer la capacité du gouvernement canadien d'élaborer des politiques de télécommunication qui répondent aux exigences d'un environnement en pleine mutation. Une plus grande séparation des fonctions d'élaboration de politiques et de réglementation du spectre au Canada est également appuyée dans une analyse de l'OCDE de 2002 portant sur l'industrie des télécommunications du Canada[25] :

> On peut aussi argumenter que l'attribution des licences, c'est-à-dire la réglementation de l'entrée sur le marché, devrait être confiée à l'organisme de réglementation, le CRTC, Industrie Canada restant pour sa part, responsable de la planification du spectre, qui relève de la politique stratégique. L'organisation actuelle ne semble pas avoir provoqué de différend. Toutefois, étant donné l'importance croissante des communications sans fil, il serait préférable de distinguer stratégie et réglementation, comme dans les autres secteurs.

25 OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, Paris, 2002, p. 32. Affiché à www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf.

Le transfert de fonctions serait aussi conforme aux principes du rapport *La Réglementation intelligente*[26], qui stipule que les organismes de réglementation devraient rechercher les moyens les moins coûteux et les moins perturbateurs pour atteindre les objectifs de politique, en évitant les chevauchements, le double emploi et l'incohérence, en réduisant au minimum les risques éventuels de conséquences non voulues et en prenant des mesures exécutoires qui correspondent aux risques et aux problèmes en cause.

Parmi les autres avantages que procurerait la cession des fonctions de gestion et de réglementation du spectre d'Industrie Canada au CRTC, mentionnons notamment : l'amélioration de la transparence et des procédures de recours, la clarification et l'intégration des responsabilités, l'accroissement de l'engagement international et des mesures d'exécution plus efficaces. Une analyse de chacun de ces avantages est présentée ci-après.

Transparence et procédures de recours

Le CRTC est un organisme de réglementation indépendant qui décide des questions dont il est saisi suivant des procédures quasi judiciaires. Ces procédures sont considérées comme étant ouvertes et transparentes, et sont énoncées dans les règles de procédure du CRTC[27]. Le CRTC tient des audiences publiques qui donnent aux parties concernées l'occasion de se faire entendre. Ces audiences publiques peuvent comprendre des commentaires, des preuves et des arguments écrits, un processus de demande de renseignements, de même qu'une audition orale ou une consultation du public, selon le besoin. En outre, les décisions du CRTC peuvent faire l'objet d'un appel aux tribunaux pour des questions de droit et de compétence. Le Groupe d'étude reconnaît qu'Industrie Canada a augmenté la transparence de certains de ses processus en procédant à des consultations publiques au sujet de décisions importantes en matière de politique et d'octroi de licences. Cependant, il est non moins préoccupé par l'exposition éventuelle des processus décisionnels du Ministère aux pressions exercées par les parties concernées et par les politiciens. Selon le Groupe d'étude, la cession au CRTC des fonctions de gestion et de réglementation du spectre exercées par Industrie Canada donnerait lieu à l'accroissement de la transparence et assurerait une procédure diligente.

Clarification et intégration des responsabilités

Plusieurs participants au processus de consultation du Groupe d'étude ont indiqué qu'à l'heure actuelle certaines fonctions d'Industrie Canada et du CRTC présentent des chevauchements ou, parfois, font double emploi, ce qui peut porter atteinte à l'efficience et à l'uniformité. Par exemple, le CRTC et Industrie Canada appliquent simultanément les conditions relatives à la propriété et au contrôle canadien qu'un requérant doit remplir pour être admissible à titre d'entreprise de télécommunications (une responsabilité du CRTC) et à titre d'entreprise de radiocommunication (une responsabilité d'Industrie Canada). Cela pourrait obliger un requérant

---

26. Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente. *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, Rapport au gouvernement du Canada, Ottawa, septembre 2004. Affiché à **www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf**.

27. Affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/legal/teleact.htm**.

à s'engager sur deux voies distinctes qui pourraient éventuellement aboutir à des conclusions différentes. Un autre exemple est qu'un requérant qui voudrait fournir des services de radiodiffusion doit actuellement s'adresser au CRTC pour obtenir une licence de radiodiffusion, mais à Industrie Canada pour avoir un certificat de radiodiffusion concernant les exigences techniques.

Obliger les requérants à consacrer temps et ressources pour traiter avec deux organisations différentes afin d'obtenir des autorisations interdépendantes n'est pas efficace. C'est aussi une façon de gaspiller les ressources du gouvernement. Des économies importantes pourraient être réalisées si toutes les fonctions de réglementation des télécommunications, y compris la réglementation du spectre, étaient intégrées et mises en œuvre par un seul organisme de réglementation.

Engagement international

À l'heure actuelle, le CRTC ne joue aucun rôle officiel dans l'élaboration des positions du gouvernement du Canada à l'UIT et sur d'autres scènes internationales. Le Groupe d'étude constate qu'en dépit des délibérations éventuelles entre les fonctionnaires d'Industrie Canada et ceux du CRTC, la plupart des renseignements de grande valeur qu'Industrie Canada obtient au sujet des questions et des tendances mondiales à l'occasion de son intervention sur ces scènes internationales ne sont pas partagés, la plupart du temps, avec le CRTC. Par conséquent, le CRTC est complètement à l'écart des autres organismes de réglementation et de prise de décisions nationaux et internationaux. Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait participer aux processus internationaux et aux activités des organisations connexes afin d'améliorer ses relations avec les milieux internationaux et d'élargir la portée de sa familiarisation avec les pratiques réglementaires, les réalisations technologiques et les tendances industrielles à l'échelle internationale.

Exécution

Plusieurs mémoires présentés au Groupe d'étude ont indiqué qu'Industrie Canada est souvent peu disposé à appliquer ses exigences en matière de licence, par exemple en faisant respecter les engagements de mise en œuvre pris par les titulaires de licence du spectre en tant que condition d'octroi de licence. Si un titulaire de licence ne remplit pas les conditions de licence, le principal outil d'exécution du Ministère est de faire modifier, de suspendre ou de révoquer une autorisation radio par le ministre. Ce pouvoir est rarement exercé à cause de la gravité de la sanction et de la perturbation éventuelle du service fourni aux clients. Le CRTC dispose déjà d'une variété d'autres outils d'exécution. En outre, tel que mentionné au chapitre 9, le Groupe d'étude recommande que les pouvoirs d'exécution dont le CRTC est investi soient élargis de façon à inclure celui d'imposer des sanctions administratives pécuniaires (SAP). Il s'ensuit que la cession des fonctions de réglementation et de gestion du spectre exercées par Industrie Canada au CRTC donnerait accès à une plus grande gamme d'outils d'exécution.

En résumé, le transfert des fonctions de réglementation et de gestion du spectre au CRTC permettrait :

- d'éviter les chevauchements, le double emploi et les incohérences;
- de réduire les frais administratifs;
- d'harmoniser les processus;
- d'accroître la stabilité grâce à des processus ouverts et transparents, à l'abri des pressions politiques;
- de faciliter l'acquisition d'une expertise de haut niveau capable de traiter des questions complexes et de plus en plus interdépendantes;
- de renforcer les relations du CRTC avec les milieux de la réglementation internationaux (p. ex., FCC et autres organismes de réglementation nationaux, UIT, Commission interaméricaine des télécommunications, CITEL) et d'initier davantage son personnel aux questions et aux tendances mondiales.

Recommandation 5-10

Que le pouvoir de réglementer le spectre radioélectrique du Canada et d'attribuer les licences pour son utilisation soit cédé au CRTC par Industrie Canada.

Industrie Canada devrait continuer à assumer la responsabilité générale de la politique du spectre, et de toute autre question de politique. Toutefois, le CRTC devrait mettre en œuvre la politique d'une manière professionnelle, indépendante et transparente. Cette séparation des responsabilités devrait donner à Industrie Canada l'occasion d'améliorer sa capacité de conseiller le gouvernement au sujet de la politique de télécommunication de façon objective et distincte de l'organisme de réglementation et d'attribution de licence. Le renforcement du rôle d'Industrie Canada dans l'élaboration des politiques est examiné plus en détail au chapitre 9.

Étant donné la forte interdépendance de la politique et de la réglementation du spectre, le Groupe d'étude recommande que l'élaboration des politiques générales du spectre par Industrie Canada se fasse en consultation avec le CRTC. Préalablement à la cession, il faudra déterminer comment mettre sur pied un mécanisme consultatif optimal et comment transférer les fonctions de gestion et de réglementation du spectre au CRTC. Par exemple, des modifications devront être apportées à la *Loi sur la radiocommunication* et il sera peut-être nécessaire de modifier la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et la *Loi sur la protection civile*. Avant d'apporter des modifications à la *Loi sur la radiocommunication*, il faudrait traiter d'autres questions relatives

à la cession des fonctions et des responsabilités d'Industrie Canada au CRTC, comme les questions touchant le financement, la dotation et les structures hiérarchiques ainsi que la logistique. Le Groupe d'étude recommande qu'un groupe de travail mixte soit chargé de planifier l'intégration des fonctions et leur cession au CRTC.

Recommandation 5-11

Qu'Industrie Canada et le CRTC créent un groupe de travail mixte chargé de planifier l'intégration de la réglementation, de la gestion et des fonctions connexes du spectre ainsi que leur cession au CRTC et chargé d'élaborer un mécanisme pour la coordination continue des activités des deux organisations relativement au développement de la politique du spectre.

Matériel de télécommunications

À l'heure actuelle, le gouverneur en conseil, le ministre de l'Industrie et le CRTC jouent chacun un rôle distinct dans la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications. Comme il a été souligné à la section précédente, la convergence accrue des technologies sans fil et filaires, ainsi que des technologies de télécommunications et de radiodiffusion favorise la coordination et la simplification de la réglementation connexe.

Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements fixant des normes pour les appareils de télécommunications (article 69.4 de la *Loi sur les télécommunications*) et pour le matériel et les appareils de radiocommunication (article 6 de la *Loi sur la radiocommunication*). En pratique, Industrie Canada est l'organisme responsable de l'élaboration de ces normes. Le ministre de l'Industrie jouit également du pouvoir d'accorder des certificats d'approbation technique à l'égard des appareils de télécommunications (article 69.3 de la *Loi sur les télécommunications*), d'établir les conditions et les normes techniques du matériel et des appareils de radiocommunication et de délivrer des licences et des certificats d'approbation technique à l'égard de ces appareils (article 5 de la *Loi sur la radiocommunication*).

Le CRTC joue un rôle accessoire dans la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications par le truchement de sa réglementation des entreprises de télécommunications et de leurs services. Il peut aussi réglementer des questions liées au matériel de télécommunications dans le cadre de ses compétences relativement à l'interconnexion des réseaux.

Parmi les mémoires présentés au Groupe d'étude, plusieurs ont proposé que la réglementation du matériel et des appareils techniques soit confiée à un seul organisme de réglementation. Le Groupe d'étude est d'avis que le regroupement de ces fonctions procurerait des avantages, c'est-à-dire que cela pourrait améliorer l'efficience économique, réduire les frais administratifs, prévenir le chevauchement et le double emploi des fonctions et favoriser l'uniformité. Le CRTC profiterait également des connaissances spécialisées en matière de génie et de technologie que possède le personnel d'Industrie Canada qui serait muté avec ces fonctions. Le Groupe d'étude recommande donc que ces fonctions soient transférées d'Industrie Canada au CRTC afin d'accroître la coordination et de réduire la réglementation superflue.

Recommandation 5-12

Que la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soit transférée d'Industrie Canada au CRTC. Que le CRTC continue à compter principalement sur les organismes de l'industrie pour administrer les programmes de certification du matériel, y compris les organismes de certification autorisés.

Plusieurs mémoires présentés au Groupe d'étude ont souligné que le Comité consultatif du programme de raccordement du matériel terminal, qui est actuellement coordonné par Industrie Canada, est une tribune utile dont l'industrie peut se servir pour discuter des normes techniques et fournir des conseils au gouvernement au sujet de la réglementation du matériel des terminaux. Cependant, bon nombre de mémoires ont indiqué que le rôle de ce comité a diminué au fil des ans et qu'il perd de sa pertinence au fur et à mesure que l'industrie compte sur les normes nord-américaines et internationales. Le Groupe d'étude est d'avis que ce programme, et d'autres programmes concernant le matériel de télécommunications, devraient être vérifiés du point de vue de leur pertinence avant d'être transférés au CRTC. Toutefois, aucune initiative visant la déréglementation dans ce secteur ne devrait diminuer la responsabilité de protéger les consommateurs canadiens et de promouvoir la compétitivité de l'industrie canadienne. Le maintien de ces responsabilités permettrait notamment de s'assurer que le matériel des fabricants canadiens est convenablement certifié aux fins des ententes de reconnaissance mutuelle que le Canada a conclues.

Recommandation 5-13

Que les programmes ayant trait à la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soient examinés par Industrie Canada avant leur transfert au CRTC, afin d'éliminer toute réglementation superflue.

6 Chapitre 6

Réglementation sociale

Table des matières

Obligation de servir 6-5
Obligations actuelles 6-5
Codifier l'obligation de servir dans un environnement concurrentiel 6-6
Agence de protection des usagers des services de télécommunications 6-7
Pourquoi a-t-on besoin d'une nouvelle agence? 6-7
Établir une agence de protection des usagers des services de télécommunications . . . 6-8
Relation entre le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée 6-15
Mandats législatifs 6-15
Modifications au mandat du CRTC 6-16
Accès au contenu et aux applications Internet 6-16

Dans le présent rapport, l'expression « réglementation sociale » désigne les politiques et les pratiques réglementaires conçues pour réaliser les objectifs de politique sociale qui risquent de ne pas être atteints par le libre jeu du marché ou la réglementation économique seulement.

Les objectifs législatifs recommandés au chapitre 2, Objectifs de politique et réglementation, ont une dimension sociale importante. Ils reflètent le point de vue du Groupe d'étude selon lequel les objectifs sociaux devraient continuer à être au premier plan de la politique sur les télécommunications du Canada. Au chapitre 3, Réglementation économique, le Groupe d'étude a énoncé les raisons pour lesquelles, selon lui, on devrait favoriser, dans la mesure du possible, le libre jeu du marché et les nouvelles formes de réglementation économique pour atteindre les objectifs de la politique de télécommunication du Canada, y compris ceux ayant une dimension sociale. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis aussi qu'on aura toujours besoin de la réglementation sociale.

L'objectif de politique énoncé par le Groupe d'étude à la recommandation 2-2 – « promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées » – revêt clairement une dimension sociale. Le Groupe d'étude est convaincu que les forces concurrentielles du marché assujetties au nouveau cadre de réglementation recommandé au chapitre 3 fourniront aux Canadiens un accès à des services de pointe à coût abordable dans la plupart des régions du pays. Toutefois, il pense également que dans certaines régions rurales et éloignées le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre cet objectif dans un avenir rapproché. Pour assurer un accès à des services de pointe à coût abordable dans certaines de ces régions, il peut s'avérer nécessaire de maintenir les formes traditionnelles de réglementation économique, du moins pour un certain temps. Dans d'autres régions, des formes d'intervention gouvernementale différentes pourraient être requises.

La réglementation sociale n'est pas une question qui concerne uniquement les régions rurales et éloignées du pays. Le troisième objectif de politique législative recommandé par le Groupe d'étude et énoncé dans la recommandation 2-2 est le suivant : « améliorer le bien-être des Canadiens et renforcer le caractère inclusif de la société canadienne, par les moyens suivants : (i) faciliter l'accès des personnes handicapées aux télécommunications; (ii) maintenir la sécurité publique; (iii) contribuer à la protection des renseignements personnels; (iv) limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications ». Le Groupe d'étude est d'avis que de nouvelles politiques et mesures réglementaires sont nécessaires pour atteindre ces objectifs et protéger les intérêts des citoyens et des consommateurs dans l'environnement de télécommunications décrit au chapitre 1, Le besoin de changement, qui est caractérisé par une évolution technologique et une concurrence accrue.

Par le passé, l'atteinte des objectifs de la politique sociale par l'intervention gouvernementale et réglementaire a été un objectif important de la politique de télécommunication. Selon le Groupe d'étude, une réglementation sociale efficace restera un complément nécessaire à la réglementation économique dans l'ensemble de la politique de télécommunication du Canada, à mesure que les marchés des télécommunications deviennent plus innovateurs et plus concurrentiels. Les deux volets devraient progresser en parallèle, à mesure que les télécommunications deviennent un moteur de plus en plus important des activités économiques et sociales pour tous les Canadiens et une infrastructure clé pour la prestation des services gouvernementaux et publics.

Néanmoins, tout comme la réglementation économique a besoin d'une réforme, il en est de même avec la réglementation sociale. Le Groupe d'étude recommande la mise en œuvre de plusieurs nouvelles initiatives visant :

- à s'assurer que des services à large bande, fiables et à prix abordable, sont omniprésents[1] dans toutes les régions du Canada, y compris les régions urbaines, rurales et éloignées, au plus tard, d'ici 2010;
- à codifier une obligation selon laquelle toutes les compagnies de téléphone titulaires seraient tenues de fournir des services téléphoniques de base dans les régions où elles disposent d'une infrastructure de réseau, à moins que, ou jusqu'à ce que, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) détermine que le libre jeu du marché est susceptible d'assurer l'accès universel aux services de télécommunications de base;
- à établir un nouveau « bureau d'ombudsman », soit l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications (APUST), qui aurait pour mandat de donner suite aux plaintes déposées par les particuliers et les petites entreprises qui sont les clients au détail d'un fournisseur de services de télécommunications;
- à établir un nouveau « droit d'accès du consommateur » aux applications et au contenu disponibles sur Internet.

Le chapitre 8, Connectivité – Achever le travail, discute de l'initiative destinée à assurer un accès omniprésent aux services de télécommunications à large bande. Les autres initiatives recommandées sont décrites dans les sections suivantes. De plus, le présent chapitre porte sur la relation entre le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée.

---

1 Tel que discuté au chapitre 8, Connectivité – Achever le travail, le défi de fournir un accès omniprésent aux réseaux de télécommunications persiste toujours; pour ce qui est d'une accessibilité omniprésente aux services à large bande, le Groupe d'étude est d'avis que le Canada devrait viser des niveaux comparables aux réalisations dans le domaine des télécommunications vocales.

Obligation de servir

Obligations actuelles

Par le passé, l'obligation des fournisseurs de services monopolistiques titulaires de fournir un service à tous les clients sur leur territoire était un élément central de la réglementation des services publics. Dans les marchés qui sont devenus de plus en plus concurrentiels, la question qu'il faut se poser est de savoir si une « obligation de servir » devrait être imposée aux anciens fournisseurs de services monopolistiques. De façon plus générale, il s'agit de déterminer si la compagnie de téléphone titulaire dans chaque territoire de desserte doit être légalement tenue de fournir des services de télécommunications de base sous réserve d'une infrastructure de réseau disponible.

Le CRTC a abordé cette question lorsqu'il a établi un cadre pour la concurrence locale en 1997[2]. Il avait alors conclu qu'il ne convenait pas d'attribuer des responsabilités d'« entreprise de dernier recours » à une seule entreprise de télécommunications désignée, dans les marchés caractérisés par une concurrence efficace fondée sur les installations. Toutefois, il avait également conclu que le libre jeu du marché ne permettrait pas d'atteindre l'objectif statutaire énoncé au paragraphe 7*b)* de la *Loi sur les télécommunications*, à savoir « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité ». Autrement dit, le CRTC a conclu qu'une obligation de servir devrait être maintenue pour les entreprises de télécommunications titulaires dans les marchés où une concurrence efficace fondée sur les installations n'était pas présente.

Même si le CRTC maintient toujours son obligation de servir[3] pour ce qui est des entreprises de télécommunications titulaires dans les marchés non concurrentiels, seule Bell Canada a une obligation statutaire, énoncée à l'article 6 de la *Loi sur Bell Canada*[4]. Le CRTC n'a pas appliqué l'obligation de servir aux nouveaux titulaires[5].

---

2 *Concurrence locale*, Décision Télécom CRTC 97-8, 1er mai 1997.

3 L'obligation de servir d'une compagnie de téléphone titulaire n'est pas absolue. Celle-ci est généralement obligée de fournir un service dans les régions où elle offre déjà un service, mais les modalités de service approuvées par le CRTC précisent les situations où une compagnie de téléphone titulaire n'est pas tenue de fournir un service à des clients éventuels qui font une demande de service. Les tarifs de Bell Canada indiquent ce qui suit relativement aux exemptions à l'obligation de servir :

- Bell Canada devrait engager des dépenses inhabituelles que le candidat abonné n'absorbera pas, par exemple, pour obtenir un droit de passage ou entreprendre des travaux spéciaux de construction;
- le candidat abonné a, auprès de Bell Canada, un compte en souffrance autre que comme garant; ou
- le candidat abonné ne verse pas de dépôt raisonnable ou ne donne pas d'autre garantie exigée en vertu des présentes modalités.

4 Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur Bell Canada* prévoit des exceptions à l'obligation de servir dans les cas suivants :

- les lieux à desservir ne donnent pas sur une route, une rue, une voie ou un terrain où passent ses lignes ou son réseau;
- l'appareil téléphonique se trouverait à plus de 62 mètres de la route, rue, voie ou du terrain, ou à une autre distance que le Conseil peut déterminer.

5 Il y a une référence à l'obligation de servir dans les tarifs pour les services d'interconnexion des entreprises de services locaux concurrents (ESLC). Depuis l'introduction de la concurrence locale, les ESLC ont été tenues de présenter des tarifs qui établissent les taux et les modalités pour la prestation de services d'interconnexion aux autres fournisseurs de services de télécommunications. À cet égard, un modèle tarifaire a été élaboré à l'intention des ESLC. Bien que les tarifs des ESLC soient limités aux services d'interconnexion que ces dernières sont tenues de fournir à d'autres entreprises de services locaux, fournisseurs de services intercirconscriptions et fournisseurs de services sans fil (en vertu de *Concurrence locale*, Décision Télécom CRTC 97-8, 1er mai 1997), les tarifs font référence au fait que tels services sont offerts conformément à l'obligation de servir. La version la plus récente du modèle tarifaire, version 24, est affichée sur le site Web du CRTC à **www.crtc.gc.ca/cisc/COMMITTE/C-docs/ciecv24_f.doc**.

Qu'implique, au juste, l'obligation de servir?

En 1999, le CRTC a énoncé l'objectif de service de base suivant pour les entreprises de services locaux titulaires (ESLT)[6] :

- un service local de ligne individuelle avec signalisation multifréquence, fourni par un commutateur numérique pouvant, au moyen d'une transmission de données à faible vitesse, être raccordé à Internet aux tarifs locaux;
- des fonctions d'appel évoluées, y compris l'accès à des services d'urgence, le service de relais de message vocal et les fonctions de protection de la vie privée;
- l'accès à des services de téléphonistes et d'assistance-annuaire;
- l'accès au réseau interurbain;
- un exemplaire à jour du bottin téléphonique local.

En établissant cela, le CRTC a noté que l'objectif de service de base peut changer au fil du temps, à mesure que les attentes de service évoluent[7]. Toutefois, aucune modification n'a été apportée jusqu'à présent.

Codifier l'obligation de servir dans un environnement concurrentiel

Par le passé, l'objectif principal de la réglementation sociale – c'est-à-dire l'accès universel à des services à coût abordable – était réalisé en imposant une obligation de servir aux titulaires et en finançant cette obligation par une série complexe d'interfinancement au sein de l'industrie des télécommunications. Aujourd'hui, seul le service résidentiel dans les zones de desserte à coût élevé est subventionné dans le cadre d'un mécanisme national de perception de la contribution fondé sur les revenus, qui s'applique à tous les fournisseurs de services de télécommunications (FST)[8]. Cela permet de poursuivre l'objectif social de l'accès universel à prix abordable, tout en minimisant les coûts en matière de perte d'efficience[9].

Selon le Groupe d'étude, la *Loi sur les télécommunications* devrait être modifiée pour imposer à tous les titulaires une obligation claire de servir, sous réserve d'une infrastructure de réseau disponible. Un titulaire ne pourrait être déchargé de son obligation de servir qu'avec la permission de l'organisme de réglementation. Avant d'autoriser le retrait de l'obligation dans un marché ou un emplacement donné, l'organisme de réglementation devrait tenir compte des incidences sociales, ainsi que de la disponibilité de substituts adéquats chez les autres fournisseurs de services.

---

6 *Le service téléphonique dans les zones de desserte à coût élevé*, Décision Télécom CRTC 99-16, 19 octobre 1999, paragraphe 24. Affiché à **www.crtc.gc.ca/archive/frn/Decisions/1999/DT99-16.htm**.

7 *Ibid.*, paragraphe 25.

8 Le régime de contribution actuel a été mis en œuvre par le CRTC dans la Décision Télécom CRTC 2000-745, 30 novembre 2000, *Modifications au régime de contribution*. Affiché à **www.crtc.gc.ca/archive/frn/Decisions/2000/DT2000-745.htm**.

9 Ce point est discuté en détail au chapitre 3, Réglementation économique.

Dans les cas où la permission de se désister d'une obligation de servir comprend l'abandon de la prestation des services existants, le Groupe de travail voit le mérite d'adopter l'approche réglementaire utilisée dans le secteur des chemins de fer. Selon cette approche, le CRTC pourrait ordonner à une compagnie de téléphone titulaire souhaitant abandonner le service dans une zone de vendre ses installations à d'autres fournisseurs de services ou à des nouveaux fournisseurs.

Dans les cas où le CRTC refuse une proposition faite par une ESLT de cesser de fournir le service, mais qu'il détermine que le fait de continuer à offrir le service ne serait pas viable, le Groupe d'étude considère que le CRTC devrait permette à l'ESLT de recouvrer, à partir du régime de contribution actuel, les pertes nettes encourues du fait d'avoir continué de fournir le service.

Recommandation 6-1

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour obliger clairement les compagnies de téléphone titulaires à fournir un service téléphonique de base dans les régions où elles disposent d'une infrastructure de réseau. Que l'approbation par le CRTC soit requise avant d'abandonner le service téléphonique de base dans toute région où le fournisseur de services est la compagnie de téléphone titulaire.

Agence de protection des usagers des services de télécommunications

Pourquoi a-t-on besoin d'une nouvelle agence?

Au fil des ans, le secteur des télécommunications a évolué : jadis une industrie avec une gamme relativement limitée de services offerts principalement par des monopoles, elle est devenue maintenant une industrie où un large éventail de services sont offerts par un nombre croissant de concurrents. Tel que discuté au chapitre 2, bon nombre des services offerts par l'industrie des télécommunications du Canada ne sont pas réglementés par le CRTC.

Dans un environnement concurrentiel, on peut s'attendre à ce qu'un client ayant un problème qui ne peut être résolu avec un fournisseur de services ne fasse que changer de fournisseur. Dans le cas d'un différend sérieux, le client peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation. Toutefois, les consommateurs pourraient ne pas être aptes ou disposés à le faire pour un certain nombre de raisons. Les contrats avec les fournisseurs de services peuvent obliger le paiement de frais substantiels dans l'éventualité d'une résiliation hâtive. Bien des Canadiens hésitent à aller en cour, soit à cause du temps perdu et des dépenses que cela implique ou parce qu'ils trouvent que le processus judiciaire crée de la confusion et est intimidant. Par ailleurs, dans l'environnement complexe et concurrentiel des télécommunications

actuel, on assiste à l'émergence de nouvelles formes de problèmes pour les consommateurs, problèmes qui ne se limitent pas à des fournisseurs de services particuliers, mais touchent l'industrie dans son ensemble et ses clients. Parmi ces nouveaux problèmes se retrouvent le pourriel, les virus informatiques, les « logiciels espions » et l'« hameçonnage »[10].

Les services de télécommunications continuent de se répandre et deviennent de plus en plus complexes pour les consommateurs, qu'il s'agisse de services de la voix sur des réseaux filaires ou sans fil, ou de services Internet. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait établir un nouvel organisme, l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications (APUST), pour protéger les intérêts des consommateurs canadiens dans ce nouvel environnement. Avec la structure, le mandat et les ressources décrits ci-dessous, l'APUST aurait les pouvoirs et les capacités nécessaires pour régler efficacement ces questions sans dédoubler les rôles et les responsabilités des organismes existants ni accroître le fardeau réglementaire pour l'industrie des télécommunications.

Recommandation 6-2

Qu'une nouvelle agence de protection des usagers des services de télécommunications soit mise sur pied afin de régler les plaintes faites par les clients de tout fournisseur de services de télécommunications, qu'il s'agisse de particuliers ou de petites entreprises.

Établir une agence de protection des usagers des services de télécommunications

Mécanismes actuels

Au cours des dernières années, le CRTC a réalisé d'importants progrès en vue de réduire le délai nécessaire pour régler les différends entre les FST concurrents, notamment grâce à un processus accéléré de règlement des différends. Ce processus a fait l'objet d'un éloge fort mérité de la part de l'industrie.

Selon le Groupe d'étude, des améliorations similaires pourraient être apportées aux mécanismes pour résoudre les plaintes faites par les clients, qu'il s'agisse de particuliers ou de petites entreprises, y compris les organismes sans but lucratif. Cela deviendra une préoccupation de plus en plus importante à mesure que la politique sur les télécommunications du Canada favorisera le libre jeu du marché et les formes de réglementation après le fait (*ex post*).

Lorsque le CRTC reçoit une plainte de la part d'un client qui est un particulier, il l'achemine au fournisseur de services concerné pour obtenir des explications et une résolution éventuelle. Si la plainte concerne un service réglementé, tel qu'un service téléphonique local, le personnel du CRTC tente également d'aider à la résolution du problème. Si ces mécanismes sont inefficaces, une délibération plus officielle, impliquant les conseillers, sera lancée. Toutefois, ce processus

[10] Cette question est discutée au chapitre 7, Politique sur les technologies de l'information et des communications.

peut prendre beaucoup de temps et s'avérer coûteux. En plus d'être intimidant pour le client, il risque de ne pas être une façon efficace d'attribuer les ressources d'un organisme dont le mandat est axé sur la réglementation des fournisseurs de services et non sur l'enquête de plaintes faites par les consommateurs. Qui plus est, le coût de ce processus relativement fastidieux pourrait être exorbitant par rapport à la mesure corrective recherchée, qui ne se résume parfois qu'à une excuse ou à la rectification d'une erreur de facturation. De plus, sous le régime législatif actuel, tous les recours mandatés par le CRTC se limitent généralement aux actions futures plutôt qu'au redressement des griefs antérieurs.

Le Groupe d'étude croit que l'APUST aiderait à résoudre les plaintes des clients et les différends connexes avec les fournisseurs de services. Un bureau de l'ombudsman bien conçu serait moins intimidant pour les clients et devrait régler les différends d'une manière moins formelle et plus rapide que les mécanismes actuels. Au fil du temps, il pourrait acquérir une expertise qu'on ne trouve pas dans les tribunaux. Contrairement au CRTC, l'APUST mettrait l'accent sur les plaintes précises de clients (particuliers et petites entreprises). De plus, le mandat de l'APUST pourrait inclure des services de télécommunications non réglementés et des services de télécommunications offerts par des entités qui ne sont pas assujetties à la compétence du CRTC.

Modèles des autres administrations

Les industries des télécommunications de l'Australie et du Royaume-Uni ont, toutes deux, des bureaux de l'ombudsman; en fait, le Royaume-Uni compte deux organismes distincts et concurrents. L'adhésion au bureau australien est obligatoire pour toutes les entreprises de télécommunications et tous les fournisseurs de services admissibles. Au Royaume-Uni, l'adhésion à un bureau de l'ombudsman est volontaire. Toutefois, chaque fournisseur de services, y compris les fournisseurs de services Internet (FSI), doit offrir un règlement des différends de rechange (RDR) indépendant à ses clients résidentiels et commerciaux (petites entreprises), et le mécanisme de RDR doit être approuvé par l'organisme de réglementation.

Aux États-Unis, au niveau fédéral, il y a un bureau au sein de la Federal Communications Commission (FCC) qui exécute bon nombre des fonctions d'un bureau de l'ombudsman. Des organismes internes similaires existent dans un certain nombre d'organismes de réglementation des télécommunications au niveau des États.

Au Canada, l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) est un organisme indépendant, établi pour enquêter sur les plaintes non résolues des petites entreprises et des particuliers clients des banques, des agents en placements, des courtiers de fonds mutuels et des sociétés de fonds communs de placements.

Après avoir examiné ces modèles, le Groupe d'étude a conclu qu'ils comportent un certain nombre de caractéristiques utiles qui devraient être intégrées à la conception de l'APUST.

Statut

Le Groupe d'étude considère qu'un organisme établi par l'industrie, autofinancé et indépendant, créé spécifiquement pour régler les plaintes des clients, serait le modèle le plus approprié[11]. Une fiabilité accrue au secteur privé pour le règlement des différends est l'un des thèmes du présent rapport; un bureau indépendant établi par l'industrie est conforme à cette démarche.

Le Groupe d'étude envisage un organisme dont le conseil de gouvernance pourrait inclure des représentants de l'industrie, des groupes de protection des consommateurs et des particuliers indépendants et qui engagerait les services d'un président-directeur général indépendant. Toutefois, le Groupe d'étude recommande que la question de savoir comment assurer l'indépendance de l'APUST de la manière optimale relève du CRTC. Il note que le CRTC a acquis une expérience non négligeable dans le secteur de la radiodiffusion car il a déterminé si divers fonds de production étaient indépendants des entreprises de radiodiffusion qui les avaient établis.

Recommandation 6-3

Que l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications proposée soit une agence indépendante et autofinancée, établie par l'industrie et que le CRTC soit chargé d'en établir la structure et le rôle.

Selon le Groupe d'étude, pour que l'APUST soit efficace, l'adhésion doit être obligatoire pour tous les FST. Le Groupe d'étude recommande au chapitre 2 que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour que tous les FST relèvent de la compétence du CRTC. Cette modification devrait permettre au CRTC d'exiger que tous les FST soient tenus d'être membres de l'APUST et d'en respecter les règlements.

Recommandation 6-4

Que tous les fournisseurs de services de télécommunications aient l'obligation d'être membres en règle de l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications.

Financement

Le Groupe d'étude est d'avis qu'une agence établie par l'industrie devrait également être financée par l'industrie, plutôt que par les contribuables en général ou à partir d'une partie du budget annuel du CRTC. Si les FST assument les coûts d'administration de l'agence et paient les compensations accordées par celle-ci, il est raisonnable de s'attendre à ce que les membres soient vigilants dans la résolution des problèmes systémiques ou des réclamations répétées contre des FST spécifiques. De plus, un financement privé de l'industrie maintient l'indépendance de la relation entre l'APUST et le CRTC.

---

11. Il s'agit du modèle adopté dans la récente législation sur les télécommunications en Australie et au Royaume-Uni. Le Groupe d'étude considère que les articles 52 à 55 de la *Communications Act 2003* du Royaume-Uni, au chapitre 21, constituent un bon point de départ pour une telle démarche; affiché (en anglais) à **www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm**. La question du financement est traitée ci-après.

Il existe un certain nombre d'options de financement qui pourraient être prises en considération : les évaluations de l'adhésion basées sur les revenus bruts en provenance des services de télécommunications, les évaluations basées sur les réclamations faites à l'agence, ou une combinaison des deux modèles. De plus, l'industrie pourrait envisager un financement qui incite de bonnes relations avec les clients et une résolution rapide des différends. C'est l'industrie qui pourrait décider de la façon dont l'agence sera financée. Toutefois, le CRTC devrait avoir l'assurance que le financement est suffisant pour permettre à l'APUST de fonctionner et de remplir son mandat.

Autorité

Le Groupe d'étude recommande que l'APUST ait l'autorité de répondre aux plaintes relatives à tous les FST, en ce qui concerne tous les services offerts par ceux-ci. Cela inclurait les services de télécommunications réglementés et non réglementés, ainsi que les services offerts par les FSI qui ne relèvent pas actuellement de la compétence du CRTC. Il est important de noter que, selon le Groupe d'étude, les FSI et les autres fournisseurs de services qui ne sont pas actuellement visés par la réglementation du CRTC ne devraient pas, en vertu de l'APUST proposée, devenir assujettis à des exigences réglementaires autres que celles nécessaires pour se conformer à une décision quelconque prise par l'APUST.

Le Groupe d'étude envisage que l'APUST mette l'accent principalement sur les plaintes des clients individuels en ce qui a trait aux aspects des services de télécommunications autres que ceux liés au prix. L'agence n'aurait pas l'autorité de considérer :

- les questions liées au matériel de télécommunications;
- les questions de nature réglementaire ou stratégique plus générales, comme l'obligation de service universel, le câblage intérieur ou les approbations tarifaires;
- le contenu;
- les questions qui relèvent de la juridiction d'un autre organisme (p. ex., pratiques anticoncurrentielles).

Dans le cas où les plaintes à l'APUST indiquaient des problèmes systémiques au sein de l'industrie des télécommunications ou la récurrence de problèmes liés aux services offerts par un exploitant particulier, l'APUST devrait présenter ses constatations dans son rapport annuel. En outre, elle devrait renvoyer au CRTC les problèmes importants ou récurrents qui ne peuvent être résolus de façon satisfaisante d'après les plaintes des particuliers. Pour aider l'APUST à faire le suivi et l'analyse des tendances en matière de plaintes, l'agence devrait être habilitée à mener des recherches et des analyses sur les problèmes importants ou récurrents des consommateurs.

Selon le Groupe d'étude, l'APUST devrait avoir l'autorité d'inclure toute recommandation qu'elle juge appropriée au moment de renvoyer un dossier au CRTC. Toutefois, toute enquête ou application plus poussée devrait relever de l'organisme de réglementation. Le Groupe d'étude craint que si l'APUST se voit confier des pouvoirs d'enquête plus vastes, elle risque de dédoubler certaines des activités du CRTC, surtout dans les domaines de la qualité du service, ou de créer des régimes de conformité qui sont incohérents ou qui se recoupent. Afin de s'assurer qu'un renvoi de l'APUST est réglé rapidement, le Groupe d'étude recommande que le CRTC soit tenu de répondre publiquement dans les six mois suivant la réception du renvoi du dossier.

Plaignants

Le Groupe d'étude recommande que tout client, qu'il s'agisse de particuliers ou de petites entreprises, y compris les organismes sans but lucratif, ait le droit de déposer une plainte à l'APUST. L'agence ne devrait pas avoir pour objectif principal d'aider les clients qui sont de grandes entreprises car celles-ci ont généralement les compétences et les ressources nécessaires pour protéger les intérêts avant et après la conclusion d'un contrat avec un FST[12]. Le Groupe d'étude craint que si les grandes entreprises présentent des plaintes à l'APUST, cela aurait pour conséquence d'épuiser les ressources de l'agence, et les utilisateurs de petite taille seraient obligés d'attendre plus longtemps avant que leurs plaintes ne soient traitées. L'établissement d'un plafond relativement modeste pour la compensation, comme on le verra ci-dessous, devrait aider à assurer que cette situation ne se produise pas. Les différends entre les FST devraient toujours être réglés par le CRTC.

L'APUST devrait avoir l'autorité de refuser une plainte si celle-ci :

- ne montre aucune cause d'action apparente;
- est en cours de décision par une autre entité;
- est déposée par une entité qui devrait poursuivre sa réclamation ailleurs.

Processus

Le Groupe d'étude recommande que les FST soient tenus de faire connaître l'APUST dans leurs documents de facturation de façon régulière et d'expliquer, dans un langage simple, le processus que les clients devraient suivre pour obtenir une aide auprès de l'agence. Les fournisseurs de services devraient également être tenus d'indiquer à leurs clients que le service de l'APUST est gratuit et que ces derniers peuvent communiquer avec l'agence de différentes façons, notamment par téléphone ou télécopieur en composant un numéro sans frais, par courriel, par le courrier régulier ou par Internet en se rendant à la page d'accueil de l'APUST.

---

12 Une définition plus précise des plaignants admissibles pourrait relever de l'industrie, en collaboration avec le CRTC et les défenseurs des intérêts des consommateurs.

Le rôle joué par l'APUST s'inscrirait donc dans la lignée d'une gamme d'activités conçues pour résoudre les plaintes des clients. La première ligne d'action devrait correspondre à des efforts de bonne foi de la part des parties concernées afin d'atteindre une résolution acceptable sans une intervention externe. Avant d'accepter une demande d'aide d'un client, l'APUST devrait d'abord s'assurer que cette ligne d'action a été suivie. Une fois qu'elle aura accepté une demande d'aide, l'APUST devrait initialement jouer le rôle de médiateur. Si la question dépasse la médiation, l'APUST devrait avoir les pouvoirs d'enquête adéquats pour recueillir suffisamment d'information en vue d'établir un dossier complet sur lequel baser une décision. L'absence de collaboration de la part d'un fournisseur de services à ce chapitre servirait à justifier une décision en faveur du plaignant.

Pouvoirs de règlement des différends

Au moment d'examiner les types de pouvoirs de règlement des différends à confier à l'APUST, le Groupe d'étude a considéré les options suivantes :

- formuler des recommandations non exécutoires aux parties;
- émettre une décision exécutoire pour le plaignant et le fournisseur de services;
- émettre une décision qui est non exécutoire à moins et jusqu'à ce que le plaignant l'accepte, auquel cas la décision devient exécutoire pour les deux parties.

La première option est celle adoptée par l'OSBI. Elle repose sur les pouvoirs de persuasion morale et l'éventualité d'une publicité défavorable si le fournisseur de services ne se conforme pas à la recommandation. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que cette option ne parvient pas à fournir une mesure corrective efficace aux plaintes des clients. Certains fournisseurs de services pourraient être tentés de ne pas prendre le processus au sérieux, alors que d'autres pourraient ne pas se soucier d'une publicité défavorable éventuelle. Dans pareils cas, le plaignant n'aurait d'autre recours que les tribunaux.

Le principal inconvénient de la deuxième option est que les plaignants éventuels pourraient hésiter à présenter leur cas s'ils prévoient être obligés d'accepter une décision exécutoire insatisfaisante. Cela serait particulièrement important si le résultat interdisait également un recours aux tribunaux en guise de solution de rechange.

La troisième option est le modèle qui a été adopté en Australie et au Royaume-Uni. Le Groupe d'étude recommande cette option car c'est celle qui correspond le mieux au concept selon lequel l'APUST devrait être un bureau de l'ombudsman pour les télécommunications. Cette option donne au plaignant la flexibilité d'accepter une décision et de mettre fin à l'affaire, ou de la refuser et de poursuivre d'autres solutions de rechange comme une poursuite judiciaire. Elle empêche également un fournisseur de services d'obliger le plaignant à prendre des mesures supplémentaires, comme les poursuites judiciaires ou d'autres appels, lorsque le résultat pratique pourrait tout simplement être l'abandon de la plainte par le plaignant.

Le Groupe d'étude recommande que l'APUST ait l'autorité de prendre des décisions impliquant des redressements à la fois monétaires et équitables. Ce dernier pourrait inclure une exigence que le fournisseur de services offre une explication ou présente ses excuses, ou encore qu'il s'engage à mener ou à cesser les activités spécifiées en ce qui concerne le plaignant (par exemple, corriger les erreurs de facturation récurrentes). De plus, l'APUST devrait avoir une autorité restreinte pour ce qui est d'accorder des compensations monétaires au plaignant, si les circonstances le justifient. Selon le Groupe d'étude, il faudrait établir un plafond modeste pour une telle compensation, et l'APUST ne devrait pas avoir le pouvoir d'attribuer des dommages-intérêts punitifs ou exemplaires, car cela relève plutôt des tribunaux. Compte tenu du fait que le régime du Royaume-Uni limite les montants adjugés à 5 000 £ et que l'Australie impose une limite de 10 000 $A, le Groupe d'étude est d'avis que l'APUST devrait se voir autorisé à accorder une compensation jusqu'à concurrence de 10 000 $.

Le Groupe d'étude considère que la *Loi sur les télécommunications* devrait être modifiée afin de donner au CRTC le pouvoir de créer l'APUST et de donner à cette agence le pouvoir de prendre des décisions exécutoires et d'accorder des compensations. Toutefois, si elle est établie de façon appropriée, l'APUST recevra son mandat et exercera son autorité en fonction d'un contrat avec les fournisseurs de services membres. Une partie du rôle du CRTC dans l'approbation d'une structure pour l'APUST inclurait vraisemblablement une évaluation de la gamme de recours que l'APUST pourrait attribuer aux clients des FST. La plupart des plaintes des clients comporteraient des allégations de violation de contrats en vue de fournir une certaine qualité de service. Si l'industrie ne donne pas à l'APUST le droit d'accorder un niveau réaliste de compensation pour les plaintes fondées, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC ne sera pas porté à conclure que l'agence est suffisamment indépendante.

Enfin, le Groupe d'étude prend note qu'il sera important de disposer de recours efficaces pour assurer le respect des ordonnances et compensations de l'APUST. Il est d'avis que le CRTC devrait se voir accorder le pouvoir d'utiliser des sanctions administratives pécuniaires (SAP) pour assurer un tel respect, si aucun autre recours n'est efficace. Les pouvoirs du CRTC en ce qui a trait aux SAP sont discutés au chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation.

Rapports et examens

Le Groupe d'étude recommande que l'APUST soit tenue d'émettre un rapport annuel présentant des statistiques sur le nombre et le type de plaintes examinées et leur résolution. Le rapport devrait être fourni au ministre de l'Industrie et au CRTC et être affiché sur le site Web de l'APUST. De plus, l'agence devrait avoir les pouvoirs de publier des rapports au besoin et d'identifier les enjeux et les tendances qui, selon elle, nécessitent l'attention du CRTC. Conformément aux recommandations du Groupe d'étude sur un examen des instruments législatifs, le fonctionnement réel de l'APUST devrait être formellement examiné tous les cinq ans par une ou plusieurs personnes désignées par le ministre.

Relation entre le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée

Dans son document de consultation, le Groupe d'étude s'est demandé s'il fallait apporter des modifications au cadre réglementaire pour la protection de la vie privée en ce qui concerne les services de télécommunications. Ce cadre est actuellement administré par le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée. L'autorité du CRTC, qui est énoncée dans la *Loi sur les télécommunications*, comprend à la fois l'objectif de politique visant à contribuer à la protection de la vie privée des personnes [paragraphe 7*i)*] et l'autorité du CRTC face aux télécommunications non sollicitées (art. 41). L'autorité du Commissariat à la protection de la vie privée à l'égard secteur privé[13] est prévue par la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), une loi d'application générale qui énonce les droits des Canadiens à la protection de la vie privée[14].

Mandats législatifs

Selon le Groupe d'étude, le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée ont des rôles complémentaires relatifs à la protection de la vie privée[15]. Le CRTC a compétence sur les questions de vie privée qui concernent l'exploitation des réseaux de télécommunications – un domaine où la connaissance de la technologie et des opérations de télécommunications est particulièrement importante et pourrait faciliter la résolution des problèmes. Les abus des bases de données de numéros mobiles, qui étaient initialement disponibles pour faciliter l'itinérance mais qui peuvent également servir à suivre les mouvements d'une personne, constituent un exemple des questions de vie privée qui relèvent du CRTC. Comme autres exemples, mentionnons les plaintes liées à l'identification des appelants, par nom ou par numéro de téléphone, et les mécanismes destinés à bloquer une telle identification.

Le Commissariat à la protection de la vie privée a quant à lui compétence sur les questions qui découlent principalement des abus de pratiques d'affaires et de conduites commerciales. Par exemple, la collecte, l'utilisation ou la divulgation non autorisées d'information concernant le client auprès de sources commerciales courantes telles que les dossiers de facture relèvent du Commissariat à la protection de la vie privée.

Une telle division des responsabilités – selon les responsabilités statutaires et l'expertise respectives des deux organismes – est conforme aux recommandations du Groupe d'étude sur les ententes institutionnelles formulées au chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation.

---

13 Le pouvoir du Commissariat à la protection de la vie privée en ce qui concerne les institutions gouvernementales est prévu par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21, affiché à **http://lois.justice.gc.ca/fr/P-21/index.html**.

14 La LPRPDE est affichée à **http://lois.justice.gc.ca/fr/P-8.6/index.html**.

15 Le Groupe d'étude est conscient qu'un examen mandaté de la LPRPDE débutera en 2006. Celui-ci portera sur des questions telles que la relation entre le Commissariat à la protection de la vie privée et le CRTC.

Modifications au mandat du CRTC

Dans un tel contexte, le Groupe d'étude est d'avis que certaines modifications seraient nécessaires au mandat du CRTC. Au chapitre 2, le Groupe d'étude note que la compétence du CRTC est largement restreinte à la réglementation des « entreprises canadiennes de télécommunications » qui, par définition, excluent les FST ne possédant pas ou n'exploitant pas leurs propres installations de transmission. Le CRTC a pris des mesures pour établir une forme indirecte de réglementation sur les FST grâce à l'imposition de certaines obligations relatives aux tarifs des entreprises canadiennes de télécommunications qui offrent aux FST des installations et des services connexes.

La réglementation indirecte peut s'avérer particulièrement épineuse dans le cas de la protection de la vie privée. Ainsi, une violation des règlements par divulgation peut causer un tort ne pouvant être compensé adéquatement par des dommages-intérêts. Il se peut aussi que la réglementation indirecte ne permette pas au CRTC de prendre une mesure corrective appropriée.

Selon le Groupe d'étude, la recommandation 2-6, qui déclare que le CRTC devrait être habilité à réglementer tous les FST pour mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, assurera qu'une telle réglementation du CRTC soit directe et plus facile à appliquer.

Le Groupe d'étude a examiné le régime actuel de protection de la vie privée pour vérifier s'il était indûment fastidieux, c'est-à-dire s'il empêchait les FST réglementés de fonctionner d'une manière efficace. Un des grands thèmes abordés par le Groupe d'étude dans le présent rapport est la réduction ou l'élimination de réglementation, dans les cas où elle n'a aucun but utile ou si sa raison d'être n'existe plus. Un autre thème général est l'imposition d'une démarcation plus nette entre les responsabilités des différentes autorités de réglementation lorsque cela s'avère raisonnable. À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'y a aucune raison convaincante de recommander une modification aux mandats législatifs du CRTC et du Commissariat à la protection de la vie privée.

Accès au contenu et aux applications Internet

Comme il est mentionné au chapitre 1, l'adoption généralisée de la technologie fondée sur le protocole Internet entraîne une séparation de plus en plus marquée entre les applications et le contenu des services de télécommunications, ainsi qu'avec le réseau sous-jacent offrant les connexions matérielles et les services de transmission. Cela a profondément transformé la structure de l'industrie des télécommunications : les fournisseurs de contenu ne doivent plus être des fournisseurs d'applications ou de réseaux, tout comme les fournisseurs d'applications ne doivent plus être des fournisseurs de réseaux.

Parallèlement, la demande des consommateurs à l'égard des services de télécommunications a fortement augmenté. Cette tendance s'observe surtout dans les services de vente au détail offerts par les FSI, qui donnent accès à la vaste gamme d'applications et de contenu publiquement disponibles sur Internet. Les utilisateurs de ces services s'attendent habituellement à pouvoir accéder aux applications et au contenu légaux de leur choix. Toutefois, certains se sont récemment préoccupés du fait que cela pourrait ne pas toujours être le cas, en raison de la capacité technique des exploitants de réseaux et des FSI de bloquer ou de réduire l'accès à certains types d'applications ou de contenu[16].

La Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis a répondu à ces préoccupations en adoptant le 5 août 2005 un énoncé de principes (FCC 05-151). Celui-ci énumère un certain nombre de principes visant à favoriser la déploiement de la large bande ainsi qu'à préserver et à promouvoir la nature ouverte et interconnectée de l'Internet public. On y trouve notamment les principes suivants :

- les consommateurs ont le droit d'accéder au contenu légal de leur choix sur Internet;
- les consommateurs ont le droit d'exécuter les applications et d'utiliser les services de leur choix, tout en respectant les lois pertinentes.

Bien qu'un énoncé de principes de ce genre n'établisse pas de règles coercitives, la FCC a annoncé qu'elle incorporera ces principes à l'élaboration continue de ses politiques. En outre, elle a indiqué que tous les principes énoncés étaient assujettis à des considérations valables de gestion de réseaux.

À la lumière de ces faits, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada devrait inclure des dispositions qui confirment et protègent le droit des consommateurs canadiens d'accéder aux applications et au contenu de leur choix publiquement disponibles sur Internet par l'entremise de réseaux de télécommunications offrant un accès à Internet. Cependant, étant donné que les enjeux liés à l'accès des consommateurs sont complexes et évoluent à grands pas, le Groupe d'étude est par ailleurs d'avis qu'il importe de faire la part entre les différentes sortes de préoccupations qui sont soulevées relativement à l'accès des consommateurs et de les traiter à l'aide des mécanismes réglementaires les plus appropriés. Parmi ces préoccupations, mentionnons les suivantes :

- tout d'abord, celles émanant d'un agissement anticoncurrentiel;
- ensuite, les préoccupations résultant des décisions de nature opérationnelle prises dans le contexte de pratiques commerciales normales;
- enfin, les préoccupations inhérentes aux décisions prises pour des raisons non commerciales.

---

16 Dans ce qui suit, nous utilisons le terme « bloquer » comme abréviation pour désigner aussi bien le blocage absolu que la réduction de qualité qui est assez sérieuse pour nuire à l'attrait d'une application ou d'un contenu.

Le Groupe d'étude est d'avis que le premier type de préoccupations devrait être abordé au moyen des mécanismes réglementaires, recommandés aux chapitres 3 et 4, pour adresser d'autres formes d'agissements anticoncurrentiels[17]. Les critères usuels s'appliqueraient et le problème ne se reproduirait pas[18].

Quant au troisième type de préoccupations, les raisons non commerciales motivant le blocage d'accès pourraient comporter des interdictions légitimes prévues par la loi, notamment, la sécurité nationale, la pornographie juvénile ou d'autres préoccupations de nature criminelle. Des restrictions pourraient être imposées au niveau de l'accès à cause de la question du droit d'auteur. Dans de telles circonstances, le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait légitime de bloquer l'accès parce que le fournisseur d'accès serait tout simplement en train de mettre la loi à exécution. Dans d'autres cas cependant, le fournisseur d'accès s'engagerait peut-être dans la censure. Dans une situation récente, un grand fournisseur de services de télécommunications a bloqué l'accès Internet de ses clients vers des sites Web qui critiquaient l'entreprise[19]. De manière générale, le Groupe d'étude croit qu'il ne devrait pas être permis de bloquer l'accès à des applications et à du contenu, sauf si cela s'avère nécessaire du point de vue légal.

Selon le Groupe d'étude, les questions réglementaires les plus difficiles reliées à l'accès des consommateurs sont vraisemblablement celles qui émanent de décisions courantes normales limitant ou interdisant l'accès à des applications ou à du contenu, même si elles n'ont rien à voir avec le comportement anticoncurrentiel, les applications et le contenu interdits par la loi, ou encore les formes illégales de censure. Dans certains cas, il pourrait y avoir de bonnes raisons de nature commerciale justifiant le blocage de l'accès à des applications et au contenu, ou la diminution de l'accès au service. Dans d'autres cas, ces pratiques commerciales peuvent équivaloir à une forme d'exploitation.

Un simple exemple des enjeux impliqués dans la distinction entre les limites acceptables et inacceptables au sujet de l'accès des consommateurs correspond aux applications et aux contenus qui nécessitent de grandes capacités sur les réseaux des fournisseurs d'accès, comme par exemple une séquence vidéo. Si un nombre assez imposant de consommateurs accèdent simultanément à une telle application, le niveau de service pour chacun d'eux peut se détériorer jusqu'à un niveau inacceptable. Il ne serait peut-être pas possible de fournir une capacité additionnelle à court terme. Même à long terme, une capacité additionnelle est coûteuse et les prix payés actuellement par les consommateurs pour l'accès ne justifient peut-être pas les investissements nécessaires à l'expansion de la capacité du réseau. Dans de tels cas, un fournisseur d'accès pourrait décider pour des raisons commerciales de bloquer l'accès à l'application visée ou de permettre l'accès uniquement aux clients qui sont prêts à payer une prime pour le service.

---

17 Par exemple, le refus de conclure des ententes d'homologage pourrait être traité conformément aux dispositions qui régissent l'interconnexion des réseaux.

18 Pour obtenir d'autres exemples où un fournisseur d'accès ayant une position fortement dominante sur le marché d'accès pourrait essayer d'abuser de sa position dominante en tentant de contrôler le marché des applications, voir J. Farrell et P. Weiser, « Modularity, Vertical Integration, and Open Access Policies: Towards a Convergence of Antitrust and Regulation in the Internet Age » dans *Harvard J. Law & Tech.*, vol. 17, nº 86, p. 107 (2003). Les auteurs font remarquer que la réglementation d'accès « très sévère » peut elle-même constituer une mesure d'encouragement pour monopoliser les marchés connexes non réglementés, tels que celui des applications.

19 Voir les nouvelles de la CBC (en anglais) à **www.cbc.ca/story/canada/national/2005/07/24/telus-sites050724.html**.

D'une manière plus générale, certains clients peuvent être enclins à accepter un accès réduit en échange de prix plus bas. Réciproquement, d'autres clients peuvent être prêts à payer une prime pour avoir droit à un niveau de service plus élevé. C'est chose commune d'offrir différents niveaux de service à des prix qui reflètent ces différences.

Un exemple plus difficile correspond au cas d'un fournisseur d'accès qui choisit d'offrir ou non à ses clients un accès à des groupes de discussion et, le cas échéant, à des groupes de discussion particuliers[20]. La fourniture d'un accès à des groupes de discussion entraîne des frais. Elle nécessite l'exploitation de serveurs de forums et la prise en charge du trafic qui en résulte. Du point de vue du fournisseur d'accès, cette décision peut être de nature strictement commerciale, reposant sur le fait que le coût de la fourniture du service soit justifié ou non par la valeur ajoutée qu'il offre à ses clients, comme en témoigne le prix que ces derniers sont prêts à payer pour le service en question. Du point de vue de certains clients cependant, une décision d'omettre ou d'abandonner certains groupes de discussion, ou encore d'augmenter le prix d'accès peut être perçue comme étant arbitraire et un pur caprice par les clients qui portent un intérêt à ces groupes précis.

Des questions encore plus difficiles sont soulevées lorsqu'un fournisseur d'accès conclut une entente avec un fournisseur d'applications afin d'offrir un accès privilégié aux applications de ce fournisseur. Par exemple, un fournisseur d'accès Internet peut accorder la priorité aux messages instantanés offerts par un système et brouiller ceux offerts par un autre système, au point de rendre leur utilisation difficile, et ainsi encourager les clients à se tourner vers l'autre système de messagerie instantanée. Ainsi, les fournisseurs d'accès augmentent leur emprise sur un marché, celui de l'accès Internet, afin de tenter d'en tirer plus de profits sur le marché des applications, soit de façon directe ou en partenariat avec une tierce partie privilégiée[21].

En théorie, le marché devrait s'occuper des intérêts des clients dans de telles situations. Si les clients prennent à cœur les restrictions au niveau de leur capacité d'accéder à d'autres applications ou contenus, ils feront connaître leur mécontentement en se tournant vers un autre fournisseur d'accès ou vers une autre application. Cependant, si tous les fournisseurs d'accès d'un marché décident de conclure de telles ententes privilégiées, les clients pourraient se voir privés d'un choix réel. Dans un tel cas, une intervention réglementaire visant à garantir une forme d'accès égal à l'application en question serait peut-être souhaitable.

---

20 Il existe des centaines de milliers de groupes de discussion, dont la majorité sont d'intérêt purement local ou très spécialisés.

21 Cette situation présente quelques similarités avec le marché des services interurbains d'avant 1994. Pour utiliser les services interurbains de nouveaux venus, les consommateurs devaient composer des numéros et des codes d'accès spéciaux, ce qui se traduisait parfois par plus d'une douzaine de chiffres de plus que lors de l'utilisation du service interurbain offert par le titulaire. Cette différence au niveau de la facilité d'accès a été supprimée pour les clients des ESLT et des ESLC, lorsque celles-ci ont été tenues de fournir une présélection de télécommunicateurs interurbains, ce que l'on appelle couramment au Canada « l'égalité d'accès ». Il faut noter qu'un fournisseur de services n'est pas tenu de fournir un accès égal à ses consommateurs, et d'une manière générale les fournisseurs de services mobiles au Canada ne le font toujours pas. Un tel fournisseur de services perd par la suite les avantages qui accompagnent le fait d'être un ESLC, comme il a été indiqué dans la dernière section du chapitre 3.

Le Groupe d'étude est d'avis que dans la majorité des cas, les exploitants de réseaux et les FSI seront peu ou pas du tout incités à brouiller l'accès des clients. Cependant, un accès libre est d'une importance si primordiale que sa protection justifie le fait de donner à l'autorité de réglementation le pouvoir d'examiner les cas relatifs au blocage de l'accès à des applications et à du contenu ainsi qu'à la détérioration importante et délibérée des services.

Compte tenu de la complexité de ce secteur et de l'évolution rapide des technologies et de la dynamique de marché, le Groupe d'étude est d'avis que l'autorité de réglementation devrait avoir ici un plus grand pouvoir discrétionnaire que dans d'autres secteurs de la réglementation. Cependant, il pense aussi que ce pouvoir discrétionnaire devrait être exercé en vue d'encourager autant que possible le recours aux forces du marché et au choix des consommateurs. Par exemple, il pourrait y avoir des situations dans lesquelles un client aimerait qu'un FSI bloque l'accès à des applications ou à des contenus particuliers. En outre, certains consommateurs pourraient accepter une réduction de leur capacité d'accès en échange d'un prix inférieur. De tels choix devraient être respectés.

Selon le Groupe d'étude, le règlement sur l'accès des consommateurs devrait viser à protéger ces derniers et à faire davantage en sorte que les consommateurs aient les renseignements nécessaires pour faire des choix avisés. De cette manière, le règlement encouragerait l'exploitation efficace des forces du marché.

Recommandation 6-5

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'y confirmer le droit des consommateurs canadiens à accéder aux applications et au contenu de leur choix publiquement disponibles sur Internet, par l'entremise de tous les réseaux de télécommunications publics qui fournissent un accès à Internet, et comprenant des dispositions afin :

a) **d'autoriser le CRTC à administrer et à faire appliquer le droit d'accès des consommateurs;**

b) **de prendre en compte toute contrainte technique raisonnable et tout facteur d'efficacité reliés à la fourniture d'un tel accès;**

c) **d'être assujetti aux contraintes légales d'un tel accès, comme celles qui ont été établies dans les lois sur les activités criminelles, le droit d'auteur et la radiodiffusion.**

7 Chapitre 7

Politique sur les technologies de l'information et des communications

Table des matières

Investissement, productivité et technologies de l'information et des communications (TIC) . . 7-7
Tendances de la productivité au Canada 7-7
Rapport entre la productivité et les TIC. 7-9
Tendances de l'investissement dans les TIC au Canada 7-12
Tendances de l'investissement dans les TIC selon une perspective internationale . . . 7-14
Conclusions 7-19
Faire de l'adoption intelligente des TIC une priorité nationale 7-19
Le besoin d'une stratégie nationale 7-19
Mesures prises par les autres pays 7-20
Principaux enjeux 7-22
Le besoin de leadership 7-34
Éléments d'une stratégie nationale d'adoption des TIC. 7-37
Mesures visant à renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes 7-38
Mesures visant à renforcer la R-D dans le secteur des TIC. 7-43
Mesures visant à améliorer l'adoption des TIC par le gouvernement 7-45
Mesures visant à promouvoir les compétences liées à l'adoption des TIC 7-47
Mesures visant à promouvoir la sécurité de l'environnement en direct
et la confiance à l'égard de cet environnement 7-51
Autres composantes 7-54

Au Canada et partout dans le monde, les technologies de l'information et des communications (TIC) sont devenues un moteur de changement économique et social. Au même titre que l'imprimerie et les moteurs à vapeur par le passé, les TIC constituent des technologies habilitantes d'usage général[1].

En quoi les technologies de l'information et des communications consistent-elles?

Les TIC englobent une vaste gamme de produits et de services, notamment les ordinateurs, les logiciels, le matériel de communications et les réseaux, la fibre optique, la vidéo interactive, l'infrastructure et les services par satellite, la technologie des radiofréquences, ainsi qu'un nombre croissant de dispositifs complémentaires pour le travail, l'éducation, la santé et le divertissement. La liste des TIC ne cesse de s'allonger. Internet est de plus en plus la plateforme technologique dominante des TIC.

Selon la définition de Statistique Canada, **l'investissement dans les TIC** comprend les investissements dans le matériel informatique, le matériel de communications et les logiciels (qui sont, à leur tour, divisés en composantes disponibles dans le commerce, personnalisées et internes). Il importe de noter que l'investissement dans les TIC n'inclut pas les puces de silicium intégrées aux autres biens.

Statistique Canada définit le **secteur des produits et services en TIC** comme étant : « la combinaison d'industries manufacturières et de services, qui saisissent, transmettent et affichent électroniquement des données et de l'information[a]. »

[a] Statistique Canada. *Cheminement du Canada vers une société de l'information*, numéro de catalogue 56-508-XIF, décembre 2003, p. 3. Affiché à **www.statcan.ca/francais/freepub/56-508-XIF/pdf/56-508-XIF2003001.pdf**.

Dans le secteur privé, les TIC sont utilisées pour changer la façon dont les entreprises sont organisées, opèrent et gèrent leurs relations avec les clients. Dans le secteur public, elles sont utilisées pour changer la façon dont les services sont offerts et dont les gouvernements interagissent avec les citoyens. Dans les collectivités et partout dans la société, les TIC sont utilisées pour changer la façon dont les gens apprennent, travaillent, communiquent, créent et se divertissent.

Les réseaux de télécommunications offrent l'infrastructure pour lier les TIC et propulser ces changements. Les tendances sur le plan de la technologie et du marché, décrites au chapitre 1, Le besoin de changement, créent une gamme étendue de possibilités qui permettent aux Canadiens de générer de la richesse, d'améliorer l'efficacité des services publics et de rehausser

1 Pour un examen complet de la nature et de l'incidence économique des technologies à usage général, voir Richard G. Lipsey, Kenneth I. Carlaw et Clifford T. Bekar. *Economic Transformations – General Purpose Technologies and Long Term Economic Growth*, Oxford, R.-U., Oxford University Press, 2005. Ces auteurs ont écrit que les technologies d'usage général partagent certaines caractéristiques importantes :

> [TRADUCTION] Elles commencent en tant que technologies assez brutes, avec un nombre limité d'utilisations, et elles évoluent pour devenir des technologies beaucoup plus complexes affichant une croissance nette de la gamme de leurs usages dans l'ensemble de l'économie et de la gamme d'extrants économiques qu'elles aident à produire. À mesure qu'elles sont diffusées au sein de l'économie, leur efficience est sans cesse améliorée. Lorsqu'elles arrivent à l'étape de maturité, ces technologies sont largement utilisées pour un certain nombre d'utilisations différentes, et présentent de nombreuses complémentarités avec de nombreuses autres technologies. (p. 12 et 13)

leur qualité de vie. En même temps, ces tendances mettent au défi les décideurs qui doivent assurer que tous les Canadiens ont accès aux TIC et que les intérêts des citoyens et des consommateurs sont protégés dans un environnement des télécommunications en rapide évolution.

Selon le Groupe d'étude, les nouveaux cadres de politique et de réglementation recommandés aux chapitres 2 à 6, la rationalisation des institutions recommandée au chapitre 9 et la plus grande ouverture à l'investissement étranger proposée dans la postface sont autant de mesures qui stimuleront la concurrence et favoriseront le libre jeu du marché dans le secteur des télécommunications. Le Groupe d'étude est d'avis que le libre jeu du marché amènera l'industrie canadienne des télécommunications à développer des réseaux et des services de calibre mondial qui intègrent entièrement les TIC et les mettent à la disposition des entreprises et des consommateurs canadiens, à des prix concurrentiels. Par ailleurs, il est convaincu qu'il reste encore beaucoup à faire pour réaliser le plein potentiel des TIC.

Un certain nombre de mémoires présentés au Groupe d'étude ont indiqué qu'une stratégie nationale est nécessaire pour veiller à ce que le Canada tire les avantages économiques et sociaux optimaux des TIC. En particulier, plusieurs mémoires ont suggéré que le Canada doit mieux utiliser les TIC afin d'accroître la productivité et la compétitivité de l'économie canadienne, en plus d'améliorer la qualité et l'efficience du gouvernement et des services offerts au public. En raison de l'importance de ces questions, un certain nombre de mémoires ont proposé que le gouvernement fédéral soit chargé d'élaborer une stratégie nationale d'adoption des TIC en partenariat avec les autres intervenants.

Le Groupe d'étude convient que le Canada doit absolument élaborer une stratégie nationale d'adoption des TIC. Conformément à l'approche adoptée pour les autres questions qu'il était appelé à examiner, le Groupe d'étude est d'avis que cette stratégie devrait reposer dans la mesure du possible sur le libre jeu du marché. L'intervention gouvernementale ne devrait avoir lieu que lorsque le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre, à lui seul, les objectifs économiques et sociaux. Comme pour la réglementation des télécommunications et la connectivité à large bande, les interventions gouvernementales qui s'inscrivent dans la lignée de la stratégie nationale d'adoption des TIC du Canada devraient être bien ciblées, proportionnelles à leurs objectifs, efficaces en matière de coûts et neutres sur le plan de la technologie et de la concurrence.

Ce chapitre présente des recommandations sur la façon dont le Canada devrait procéder pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale d'adoption des TIC, à la lumière de ces principes. Il est organisé en trois sections.

La première section porte sur la contribution des TIC à la performance du Canada sur le plan de la productivité et à la croissance économique à long terme. On y examine les éléments de preuve selon lesquels l'investissement dans les TIC favorise la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie et on y documente les récentes tendances canadiennes pour ce qui est de l'investissement dans les TIC. Enfin, on y examine comment les investissements complémentaires que font les entreprises en vue d'adopter des TIC, par le biais de formation et de procédés novateurs, contribuent à une meilleure productivité au niveau des entreprises individuelles.

Le Groupe d'étude est d'avis que les liens qu'il a identifiés entre l'investissement dans l'adoption des TIC et la croissance de la productivité sont importants compte tenu des défis économiques mondiaux auxquels fait face le Canada. La croissance de la productivité générale du pays a nettement diminué depuis 2000, et l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis ne cesse de s'élargir. Si ces tendances se maintiennent, le Canada risque de se faire pousser vers un créneau économique de moins en moins confortable, entre une économie américaine de grande taille et hautement productive et un certain nombre de grandes économies émergentes à faible coût.

Afin d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie canadienne, le Groupe d'étude est d'avis que le Canada a besoin d'une stratégie nationale destinée à faciliter et à promouvoir « l'adoption intelligente » des TIC. Le Groupe d'étude est aussi d'avis que cette stratégie devrait être centrée sur l'amélioration de la productivité des entreprises, et ce en encourageant les investissements complémentaires dans les TIC, l'amélioration des processus, les applications technologiques et le perfectionnement des compétences. Selon lui, les gouvernements devraient faire des investissements similaires pour améliorer l'efficacité et la qualité des services offerts au public. De plus, il faut mettre en place des politiques pour assurer que les réseaux électroniques sont sécuritaires et que les droits des citoyens et des consommateurs sont protégés afin qu'ils puissent utiliser les TIC en toute confiance dans l'environnement en direct.

Dans la deuxième section du chapitre, le Groupe d'étude énonce les principaux enjeux auxquels fait face le Canada dans l'adoption des TIC. Ces enjeux ont été cernés dans les mémoires présentés au Groupe d'étude, lors des forums sur les politiques tenus à Whitehorse et à Gatineau, dans le cadre des consultations avec les intervenants et au terme de ses propres recherches. À la lumière de ces constatations, le Groupe d'étude recommande que la politique nationale sur l'adoption des TIC ait les six objectifs suivants :

- renforcer l'adoption des TIC par toutes les entreprises canadiennes, particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME);
- renforcer les liens entre la recherche-développement (R-D) dans le secteur des TIC et l'adoption intelligente des TIC;
- favoriser l'adoption des TIC par les gouvernements;
- promouvoir le développement des compétences liées à l'adoption des TIC, de façon coordonnée à l'échelle nationale;
- améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance des consommateurs à l'égard de cet environnement;
- offrir un accès omniprésent aux réseaux et aux services à large bande.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie destinée à atteindre ces objectifs est un défi de taille. Cela nécessite un engagement de la part du gouvernement fédéral, des provinces, des territoires, du secteur privé, des enseignants, des chercheurs, des représentants des consommateurs et des organismes communautaires. Pour mobiliser ces différents intervenants de façon coordonnée à l'échelle nationale, le Groupe d'étude est d'avis que le leadership doit provenir du niveau le plus élevé du gouvernement fédéral. Il note que plusieurs autres pays ont déjà adopté une stratégie similaire.

Pour fournir le leadership nécessaire, le Groupe d'étude demande au premier ministre du Canada de charger le ministre de l'Industrie :

- de diriger l'élaboration d'une stratégie nationale d'adoption des TIC;
- d'établir un Conseil consultatif national sur les TIC indépendant et de haut niveau, dont les membres formeraient un échantillon représentatif de la société canadienne et proviendraient de toutes les régions du pays;
- de créer le Centre national d'adoption des TIC pour appuyer le travail du Conseil consultatif et l'élaboration de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

La troisième section du chapitre propose un programme de politiques en matière de TIC pour le Canada. À la lumière de ses consultations et recherches, le Groupe d'étude propose un certain nombre de mesures qui pourraient aider à atteindre les cinq premiers objectifs de la stratégie nationale d'adoption des TIC. Parmi ces mesures, mentionnons un crédit d'impôt pour l'adoption des TIC; une approche mieux coordonnée et recentrée en ce qui concerne les activités fédérales de R-D dans le secteur des TIC; un leadership du gouvernement fédéral pour ce qui est de l'adoption du protocole Internet version 6 (IPv6, voir la discussion ci-dessous); une approche coordonnée à l'échelle nationale pour le développement des compétences liées à l'adoption des TIC; et des initiatives destinées à accroître la sécurité de l'environnement en direct et la confiance des consommateurs à l'égard de cet environnement.

Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement fédéral aille directement de l'avant en ce qui a trait à l'instauration d'un crédit d'impôt pour adoption des TIC. Il est d'avis que les autres mesures proposées devraient être étudiées par le Centre national d'adoption des TIC. Une fois examinées par le Conseil consultatif national sur les TIC, des propositions détaillées devraient être présentées au ministre de l'Industrie, accompagnées de recommandations sur la ligne de conduite appropriée.

Les mesures destinées à atteindre le sixième objectif de la stratégie nationale d'adoption des TIC, c'est-à-dire l'accès omniprésent aux réseaux et aux services à large bande, sont discutées au chapitre 8, Connectivité – Achever le travail.

Investissement, productivité et technologies de l'information et des communications (TIC)

Tendances de la productivité au Canada

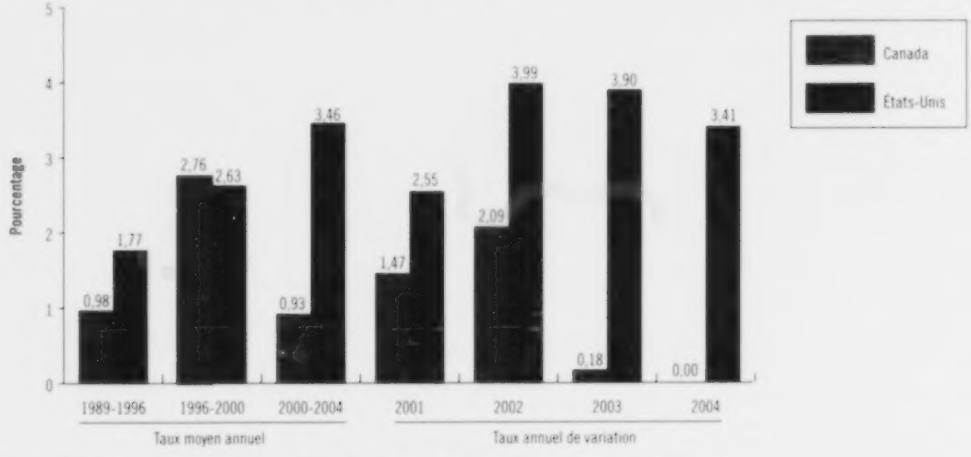
Il est largement reconnu que la productivité est le principal moteur sous-tendant le niveau de vie, tel que mesuré selon le revenu par habitant[2]. La contribution de la productivité ne se résume toutefois pas à l'accroissement de la production et des revenus.

La productivité est aussi importante pour déterminer la prospérité économique et sociale des Canadiens que pour déterminer leur revenu. Les gains de productivité ne servent pas uniquement à augmenter la consommation privée. Ils peuvent par exemple se traduire par des horaires de travail plus courts, offrant ainsi la possibilité d'avoir davantage de loisirs. Ils peuvent servir à améliorer les services et les programmes gouvernementaux (p. ex., meilleurs systèmes de santé et d'éducation et un système de sécurité sociale plus généreux) qui contribuent au bien-être de la population grâce à une sécurité économique accrue et à une société plus équitable.

La croissance de la productivité du Canada a diminué depuis 2000.

La croissance de la productivité agrégée du Canada a été faible au cours des dernières années. En 2003 et en 2004, la croissance de la production par heure de travail dans le secteur des entreprises était essentiellement nulle (figure 7-1).

Figure 7-1. Comparaison de la croissance de la production par heure de travail dans le secteur des entreprises, Canada et États-Unis, 1989-1996 à 2004 (en %)

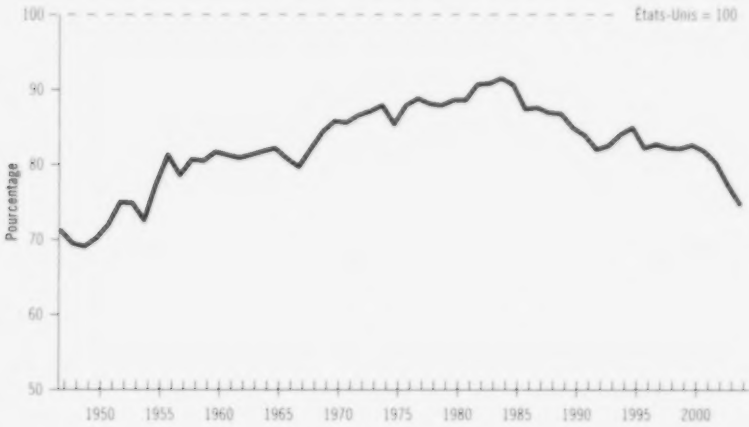


Sources : Statistique Canada (CANSIM, série V31185380), et U.S. Bureau of Labor Statistics (série PRS84006093), 16 février 2006.

2 Ministère des Finances Canada, *Plan pour la croissance et la prospérité*, Ottawa, ministère des Finances Canada, novembre 2005, p. 24.

Depuis 2000, la croissance de la production par heure de travail dans le secteur des entreprises a augmenté à un taux annuel moyen de 0,9 p. 100 par an, un recul par rapport à 2,8 p. 100 pour la période 1996-2000. À l'opposé, aux États-Unis, le principal partenaire commercial du Canada, la croissance de la productivité du travail a été solide, affichant 3,5 p. 100 par an depuis 2000. Cette croissance américaine beaucoup plus rapide a causé une hausse importante de l'écart de la productivité du travail dans le secteur des entreprises entre le Canada et les États-Unis, de 18 points en 2000 à 25 points en 2004 (figure 7-2).

Figure 7-2. Production par heure de travail dans le secteur des entreprises au Canada par rapport à celle des États-Unis, 1947-2004 (en %)



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, *Aggregate Income and Productivity Database. Canada vs. United States*, tableau 7a et graphique 3a. Affiché (en anglais) à **www.csls.ca/data/ipt1.asp**.

La performance du Canada sur le plan de la productivité a également été faible du point de vue international. Le Canada s'est classé 17e parmi 30 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en termes de niveaux de productivité du travail dans l'économie totale en 2004, alors qu'il était 3e en 1950 et 5e en 1973[3]. La détérioration relative du classement de la productivité du Canada au cours de la période 1973-2004 est attribuable à la faible croissance de la productivité du travail par rapport à d'autres pays. Depuis 1973, la croissance de la production par heure de travail au Canada s'est chiffrée à 1,5 p. 100 par an en moyenne, soit le quatrième niveau le plus bas dans l'OCDE.

[3] Organisation de coopération et de développement économiques, *Compendium of Productivity Indicators*, Paris, OCDE, 2005.

De nombreux facteurs ont façonné la performance récente du Canada sur le plan de la productivité[4]. Un facteur important est l'investissement dans les TIC, dont le taux de croissance, exprimé en dollars constants, est passé de 23,1 p. 100 par an durant la période 1995-2000 à 4,8 p. 100 par an durant la période 2000-2004. En 2004, les logiciels étaient, de loin, la plus importante composante d'investissement dans les TIC, à l'origine de 47,8 p. 100 de l'investissement des TIC dans le secteur privé, en dollars courants. Les ordinateurs représentaient 28,4 p. 100 et le matériel de communications, 23,7 p. 100.

Rapport entre la productivité et les TIC

En général, les économistes s'entendent désormais pour dire que l'investissement dans les TIC favorise la croissance de la productivité. Dans les années 1980 et la première moitié des années 1990, on doutait de l'incidence des TIC sur la productivité. On a appelé cette situation « le paradoxe de la productivité », qui doit son nom à l'économiste américain Robert Solow. Selon celui-ci, les ordinateurs étaient partout, sauf dans les statistiques sur la productivité. À partir de la deuxième moitié des années 1990, le paradoxe a toutefois été réglé, du moins aux yeux des économistes, à mesure que la croissance de la productivité au Canada et aux États-Unis s'est redressée sous l'impulsion des investissements dans les TIC.

Au Canada, la relation entre l'investissement dans les TIC et la productivité peut être analysée à trois niveaux, soit de l'ensemble de l'économie, de l'industrie ou du secteur, et de l'entreprise. Il existe des preuves selon lesquelles l'investissement dans les TIC augmente la productivité à ces trois niveaux, et ce, particulièrement au niveau de l'entreprise[5].

L'OCDE indique que la contribution du capital des TIC à la croissance de la productivité de l'économie totale au Canada, durant la période 1995-2003, se chiffrait à 0,6 point de pourcentage (le tiers de la croissance de la productivité), par rapport à 0,4 point durant la période 1990-1995[6]. Le Canada s'est classé 7e parmi 19 pays membres de l'OCDE pour l'ampleur de cette contribution. L'Australie venait en tête, avec 0,9 point de pourcentage, suivie des États-Unis à 0,8 point. Au niveau industriel, on constate une relation positive au Canada entre le taux de croissance de l'investissement dans les logiciels et la croissance de la productivité du travail. Des industries comme celles des services d'information et culturelles, qui affichent des taux élevés de croissance de l'investissement dans les logiciels, enregistrent aussi une croissance de la productivité élevée (figure 7-3).

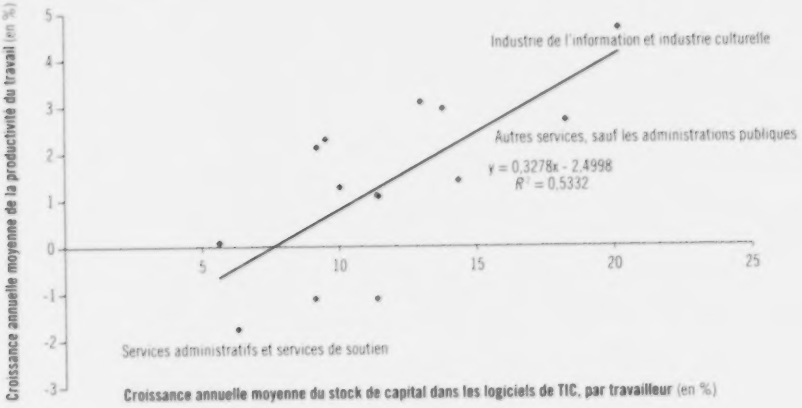
---

4 Pour une discussion des raisons du ralentissement de la productivité depuis 2000, voir Someshwar Rao, Andrew Sharpe et Jeremy Smith. « Analyse du ralentissement de la croissance de la productivité du travail au Canada depuis 2000 », *Observateur international de la productivité*, n° 10, Ottawa, Centre d'étude des niveaux de vie, printemps 2005.

5 Centre d'étude des niveaux de vie, « The Relationship between ICT Investment and Productivity in the Canadian Economy: A Review of the Evidence », rapport préparé pour le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, août 2005, à paraître en avril 2006 en tant que rapport de recherche du Centre d'études.

6 OCDE, *Compendium of Productivity Indicators*, Paris, OCDE, 2005.

Figure 7-3. Rapport entre la croissance du stock de capital dans les logiciels de TIC, par travailleur, et la croissance de la productivité du travail, industries sélectionnées, Canada, 1987-2004



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, *The Relationship between ICT Investment and Productivity in the Canadian Economy: A Review of the Evidence*, rapport préparé pour le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, août 2005, à paraître en avril 2006 en tant que rapport de recherche du Centre d'études.

Les investissements dans les TIC au niveau de l'entreprise rehaussent la productivité…

Au niveau de l'entreprise, un certain nombre d'études rigoureuses ont mis en évidence des preuves solides selon lesquelles les technologies de communications de réseaux, en particulier, exercent un effet sur la productivité du travail. Au niveau de l'entreprise, la preuve la plus solide selon laquelle il existe un lien entre les TIC et la productivité se trouve dans une étude qui a eu recours à de nouvelles données au niveau des usines. Ces données ont permis de constater qu'aux États-Unis les intrants de réseau informatique et d'ordinateur, même lorsqu'ils sont intégrés séparément, affichent une relation positive et significative avec la productivité du travail au niveau de l'entreprise[7].

Une autre étude a estimé la relation entre la croissance de la productivité relative du travail et l'utilisation des TIC au niveau des entreprises dans le secteur manufacturier canadien durant la période 1988-1997[8]. Les résultats montrent que l'utilisation des TIC est positivement reliée à la productivité relative du travail et que l'adoption d'une seule technologie – matérielle ou logicielle – ne semble engendrer presque aucun gain de productivité. La variable explicative essentielle réside dans l'utilisation des technologies de communications de réseaux, qui entraîne une incidence positive de l'utilisation des TIC sur la productivité relative du travail.

7 B. K. Atrostic et S. Nguyen, *Computer investment, computer networks and productivity*, document de discussion, U.S. Census Bureau, Center for Economic Studies, CES 05-01, 2005.

8 John Baldwin et David Sabourin, *Impact de l'adoption des technologies de l'information et des communications de pointe sur la performance des entreprises du secteur de la fabrication au Canada*, Document de recherche n° 174, série 11F0019MIE, Ottawa, Statistique Canada, Direction des études analytiques, 2001, p. 34.

... de concert avec des changements organisationnels complémentaires.

Les études au niveau microéconomique ont également décelé des preuves que l'investissement dans les TIC n'entraînera pas nécessairement des réductions de coût ou une productivité accrue s'il n'est pas jumelé à des changements organisationnels. Par exemple, comme les TIC sont beaucoup plus flexibles que les technologies antérieures, elles permettent aux travailleurs de modifier leur pratique de travail, mais les pratiques les plus propices à l'utilisation optimale du nouveau capital ne sont pas toujours évidentes.

Pour assurer un investissement efficace dans les TIC, les entreprises doivent souvent dépenser des ressources supplémentaires pour former leur effectif et mettre à l'essai de nouvelles façons d'organiser la production. Ces coûts constituent des investissements dans les actifs intangibles complémentaires qui s'ajoutent au stock de capital total, même s'ils sont inclus dans les dépenses d'exploitation courantes (et donc, sont exclus des investissements) dans les statistiques officielles. Une étude indique que le ratio des actifs intangibles aux actifs des TIC pourrait être de 10 à 1, ce qui donne à penser que les investissements complémentaires dans les actifs organisationnels sont considérables[9]. Une récente étude du ministère des Finances Canada offre un appui supplémentaire à l'importance des investissements complémentaires pour créer un effet de levier dans les investissements des TIC. Cette étude a constaté que la formation en TIC est fortement liée à la mise en œuvre réussie des TIC[10].

Les tendances dans la productivité du travail dépendent de nombreuses variables autres que l'intensité du capital de TIC, notamment le cycle économique, l'intensité en R-D, la rentabilité et le prix des intrants. De plus, les effets bénéfiques de la croissance de l'intensité du capital des TIC ne seront sans doute visibles qu'après un certain laps de temps. Néanmoins, les économistes s'entendent pour dire que des TIC bien mises en œuvre améliorent la productivité.

---

9 Erik Brynjolfsson et Hitt Lorin, « Beyond computation: information technology, organizational transformation and business performance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 4 (2000) p. 23 à 48.

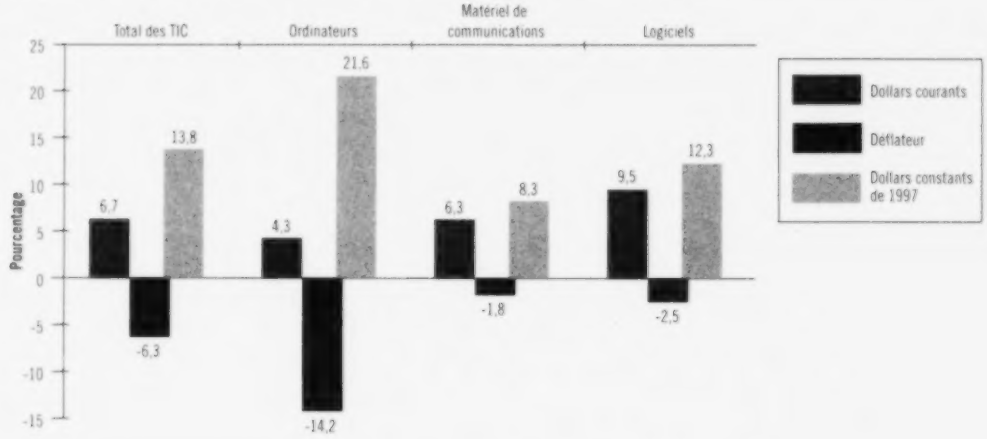
10 Julie Turcotte et Lori Whewell Rennison, « Lien entre utilisation de la technologie, capital humain, productivité et salaires : données factuelles au niveau des entreprises », *Observateur international de la productivité*, nº 9 (automne 2004) p. 25-36. Affiché à **www.csls.ca/ipm/9/turcotte_rennison-f.pdf**

Tendances de l'investissement dans les TIC au Canada

L'investissement dans les TIC au Canada affiche une croissance.

L'investissement réel en TIC par le secteur des entreprises (mesuré en dollars indexés ou constants) a augmenté à un taux annuel moyen de 13,8 p. 100 entre 1987 et 2004 (figure 7-4). Ces chiffres reflètent les prix à la baisse des TIC en raison des améliorations considérables apportées à la qualité des produits de TIC. Le déflateur global pour l'investissement dans les TIC du secteur des entreprises a diminué à un taux annuel moyen de 6,3 p. 100 de 1987 à 2004. Les hausses de l'investissement dans les TIC en dollars courants étaient de 6,7 p. 100 par année.

Figure 7-4. Taux de variation annuelle moyenne de l'investissement dans les TIC par le secteur des entreprises, composantes sélectionnées, Canada, 1987-2004 (en %)



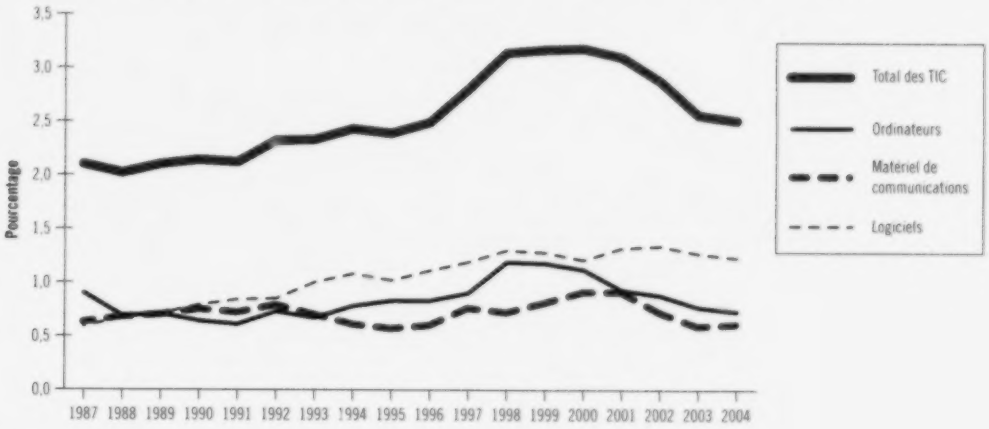
Source : Centre d'étude des niveaux de vie, d'après des données de Statistique Canada, février 2006.

Exprimé en dollars constants, l'investissement dans les ordinateurs a connu le taux de croissance de loin le plus rapide, affichant une hausse de 21,6 p. 100 par an. Mais en dollars courants, les logiciels ont enregistré la plus forte croissance, soit 9,5 p. 100. La différence entre les tendances en dollars constants et celles en dollars courants s'explique par la chute beaucoup plus importante dans les prix des ordinateurs (14,2 p. 100 par an) que dans les prix des logiciels (2,5 p. 100 par an).

La croissance de l'investissement dans les TIC au Canada est largement attribuable à l'investissement dans les logiciels des TIC.

On observe une tendance à la hausse de la part que représente l'investissement dans les TIC dans le produit intérieur brut (PIB) du secteur des entreprises, de 2,1 p. 100 en 1987 à 2,5 p. 100 en 2004 (figure 7-5). Cette part était supérieure à 3 p. 100 de 1998 à 2002. L'ensemble de cette croissance peut être attribuable aux logiciels, qui sont passés de 0,6 p. 100 du PIB en 1987 à 1,3 p. 100 en 2004. La part des ordinateurs a en fait diminué de 0,9 à 0,7 p. 100, alors que celle des communications est demeurée stable.

Figure 7-5. Investissement dans les TIC par le secteur des entreprises en proportion du produit intérieur brut du secteur des entreprises, en dollars courants, 1987-2004 (en %)



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, d'après des données de Statistique Canada.

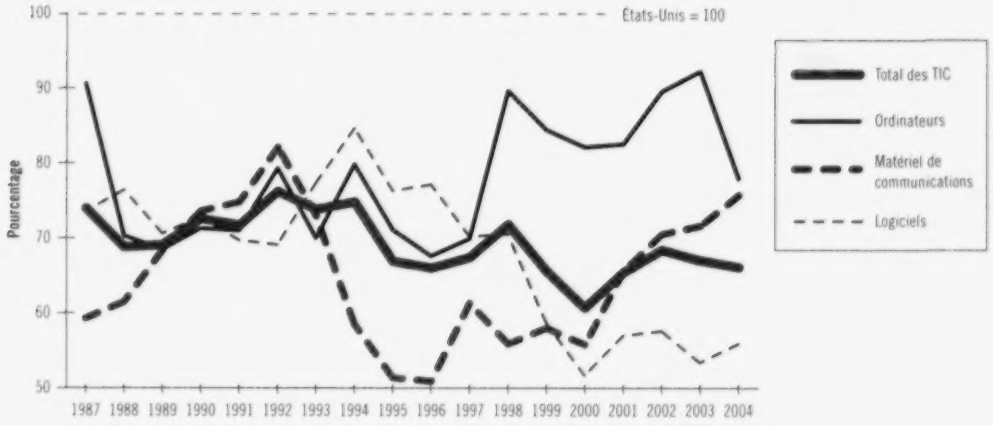
Remarque : L'addition des trois composantes pourrait ne pas correspondre exactement au total à cause de la non-disponibilité de données sur le secteur des soins de santé et de l'assistance sociale, qui servent à compiler les données du secteur des entreprises pour les ordinateurs, le matériel de communications et les logiciels.

Tendances de l'investissement dans les TIC selon une perspective internationale

L'investissement dans les TIC au Canada en proportion du PIB représente 66 p. 100 de celui des États-Unis.

En 2004, l'investissement dans les TIC en proportion du PIB dans le secteur canadien des entreprises n'atteignait que 66 p. 100 de celui des États-Unis (figure 7-6), alors qu'il était de 75 p. 100 en 1987. L'écart du Canada par rapport aux États-Unis dans l'investissement total dans les machines et le matériel en proportion du PIB est largement attribuable à l'écart de l'investissement dans les TIC.

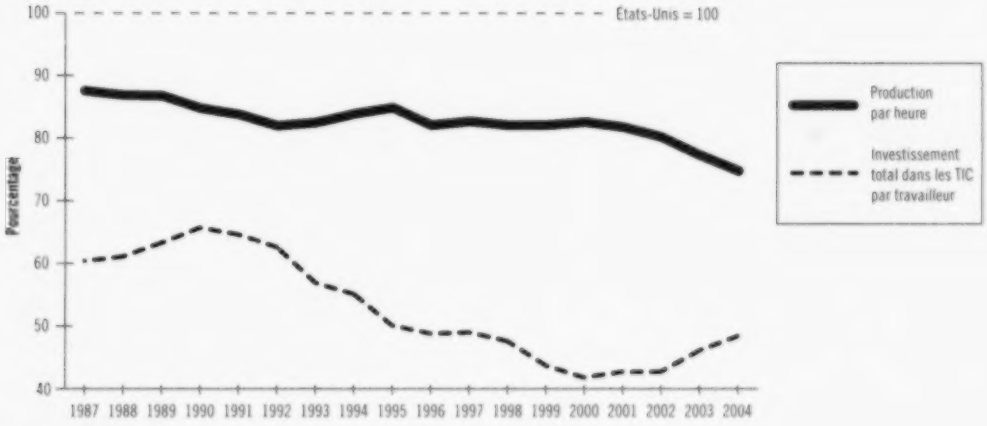
Figure 7-6. Investissement dans les TIC en proportion du PIB, secteur canadien des entreprises par rapport au secteur américain des entreprises, composantes sélectionnées, 1987-2004 (en %)



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, d'après des données de Statistique Canada et du U.S. Bureau of Economic Analysis, février 2006.

La performance du Canada sur le plan de l'investissement dans les TIC par rapport à celle des États-Unis est d'autant plus faible lorsqu'on la mesure en termes d'investissement par travailleur, plutôt qu'en proportion du PIB. En 2004, l'investissement par travailleur du secteur canadien des entreprises dans les TIC ne représentait que 48 p. 100 du niveau des États-Unis. De plus, cette proportion affiche une forte tendance à la baisse, par rapport à 60 p. 100 du niveau des États-Unis en 1987, une tendance qui correspond au recul de la performance relative du Canada en matière de productivité (figure 7-7).

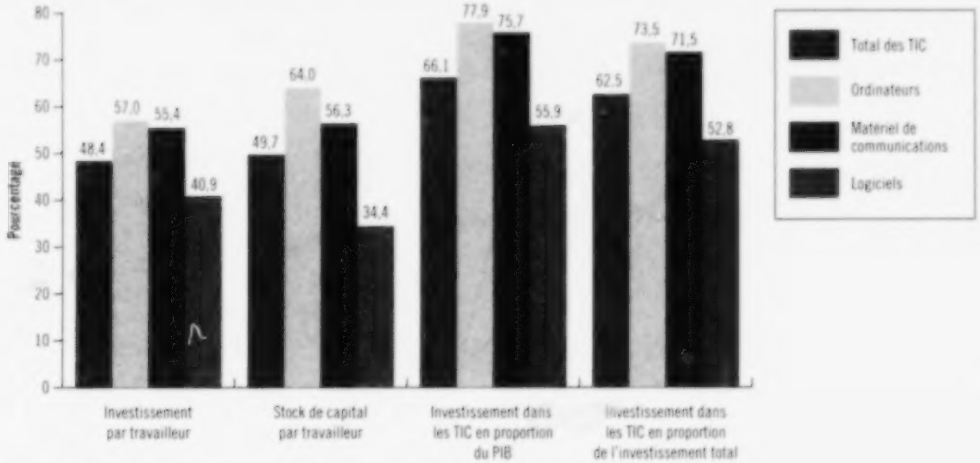
Figure 7-7. Production (PIB) par heure de travail et investissement total dans les TIC par travailleur dans le secteur canadien des entreprises par rapport au secteur américain des entreprises, en dollars américains courants, 1987-2004 (en %)



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, d'après des données de Statistique Canada, du U.S. Bureau of Labor Statistics et du U.S. Bureau of Economic Analysis, février 2006.

L'écart entre l'investissement dans les TIC au Canada et celui des États-Unis se retrouve dans les trois composantes des TIC. En 2004, l'investissement dans la composante ordinateurs des TIC en proportion du PIB du secteur canadien des entreprises se chiffrait à 78 p. 100 de celui des États-Unis, suivi de 76 p. 100 pour les communications et de 56 p. 100 pour les logiciels (figure 7-8).

Figure 7-8. Investissement dans les TIC, secteur canadien des entreprises par rapport au secteur américain des entreprises, diverses mesures et composantes, 2004 (en %)

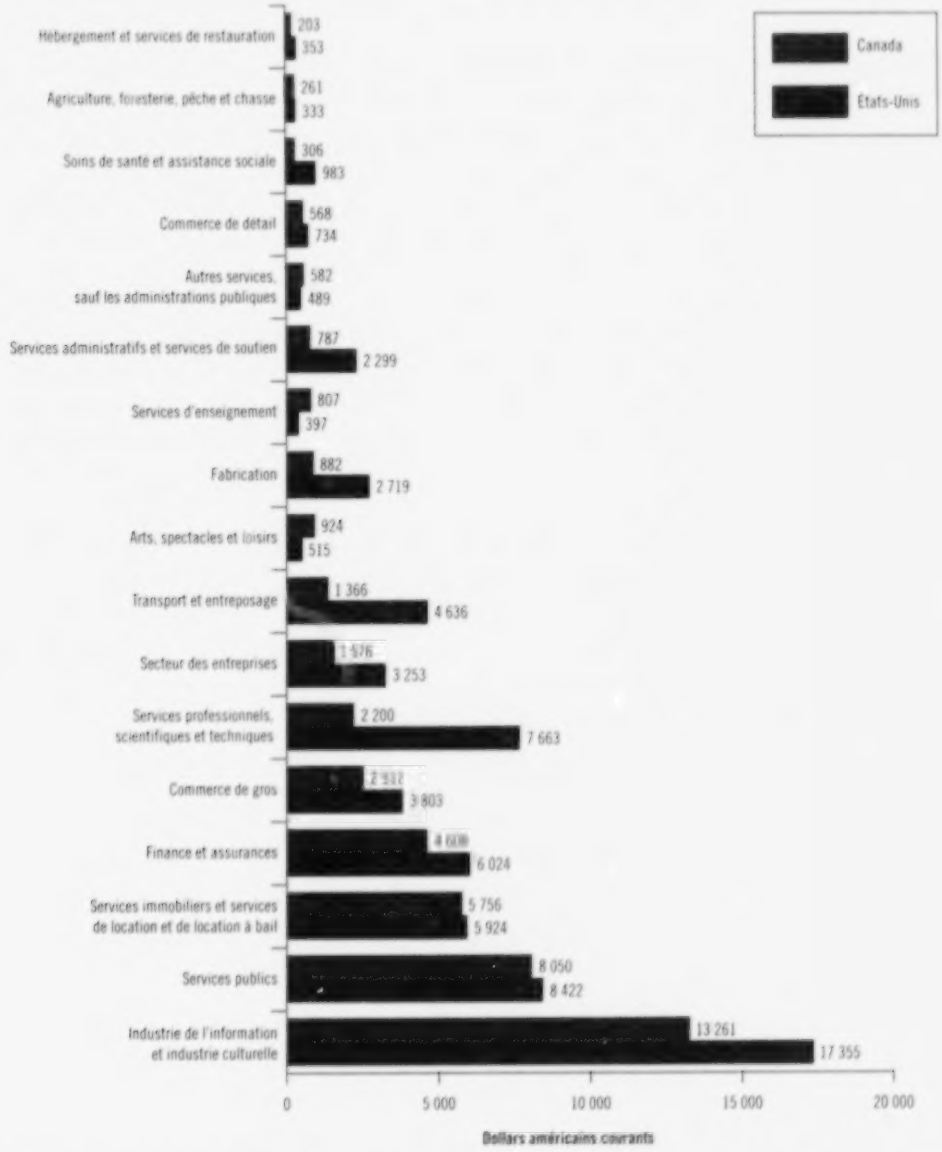


Source : Centre d'étude des niveaux de vie, d'après des données de Statistique Canada, du U.S. Bureau of Labor Statistics et du U.S. Bureau of Economic Analysis, février 2006.

L'investissement dans les TIC par travailleur aux États-Unis est supérieur à celui du Canada dans 13 industries sur 16.

L'investissement dans les TIC par travailleur varie beaucoup selon l'industrie (figure 7-9). En 2004, au Canada, l'investissement a varié d'un maximum de 13 261 $US dans l'industrie de l'information et l'industrie culturelle à un minimum de 203 $US dans l'hébergement et les services de restauration. Selon la tendance globale, l'investissement dans les TIC par travailleur aux États-Unis est supérieur à celui du Canada dans 13 industries sur 16. Les exceptions sont les trois industries suivantes : arts, spectacles et loisirs; services d'éducation; et autres services.

Figure 7-9. Investissement dans les TIC par travailleur, industries sélectionnées, Canada et États-Unis, 2004 (en dollars américains courants)



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, d'après des données de Statistique Canada, du U.S. Bureau of Labor Statistics et du U.S. Bureau of Economic Analysis, février 2006.

Selon une récente étude présentée au Groupe d'étude, l'intensité plus faible dans le stock de capital en TIC au Canada explique 56 p. 100 de l'écart dans la productivité du travail entre le Canada et les États-Unis, en 2003[11]. Cette constatation est importante car elle constitue un indicateur de l'ampleur du défi du Canada en ce qui a trait à l'investissement dans les TIC.

La performance du Canada au chapitre de l'investissement dans les TIC est moyenne à l'échelle internationale.

La performance du Canada au chapitre de l'investissement dans les TIC est moyenne selon les normes internationales. Pour ce qui est de sa part d'investissement dans les TIC dans la formation de capital fixe non résidentiel, le Canada s'est classé 8e (une part de 20,3 p. 100) parmi 19 pays membres de l'OCDE en 2001. Les États-Unis arrivaient en tête, avec une part de 32,1 p. 100.

En 2001, le Canada s'est également classé 8e parmi les pays membres de l'OCDE en termes d'investissement dans les TIC par rapport au PIB (2,46 p. 100). Les États-Unis se sont classés au premier rang, à 3,76 p. 100. En ce qui a trait à l'investissement dans les TIC par travailleur, le Canada s'est classé 9e avec 1 133 $, ce qui représente 42 p. 100 du niveau des États-Unis, soit de 2 724 $.

Pourquoi l'investissement dans les TIC au Canada accuse-t-il un retard par rapport à celui des États-Unis?

Même si le Canada investit un tout aussi important pourcentage de son PIB que les États-Unis, l'investissement dans les TIC représente une part plus faible de l'investissement total au Canada qu'aux États-Unis. Une étude de 2005 a cerné trois principaux facteurs qui contribuent à l'écart entre le Canada et les États-Unis sur le plan de l'investissement dans les TIC en proportion de l'investissement total[12] :

- des parts d'emploi inférieures au Canada dans l'industrie de l'information et l'industrie culturelle, et dans le secteur de la finance et des assurances, qui utilisent beaucoup les TIC;
- une plus grande proportion des emplois du Canada dans les petites entreprises qui investissent moins par travailleur;
- une rémunération inférieure de 20 p. 100 au Canada, ce qui entraîne moins de substitution du capital des TIC pour la main-d'œuvre et donc moins d'investissement dans les TIC.

---

11 Mel Fuss et Leonard Waverman, « Canada's productivity dilemma: The role of computers and telecom », annexe E-1 du mémoire remis par Bell Canada au Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, Ottawa, août 2005. Fuss et Waverman divisent la contribution de 56 p. 100 pour 2003 de la façon suivante : 12 p. 100 pour l'approfondissement du capital et 44 p. 100 pour les retombées des TIC. Les retombées sont, à leur tour, divisées ainsi : 2 p. 100 pour la pénétration des télécommunications et 42 p. 100 pour la pénétration des technologies de l'information (TI). La pénétration des TI est à son tour divisée ainsi : 31 p. 100 pour la pénétration des PC (nombre d'ordinateurs par habitant) et 11 p. 100 pour l'interaction numérique/PC. Des résultats similaires ont été obtenus pour l'année 2000, même si la contribution globale des TIC à l'écart de la productivité en 2000 était quelque peu supérieure à 60 p. 100.

12 Centre d'étude des niveaux de vie, *Comment expliquer l'écart d'investissement dans les TIC entre le Canada et les États-Unis?* Rapport préparé pour l'Association canadienne de la technologie de l'information, Ottawa, CENV, décembre 2005. Une version abrégée du rapport a été publiée à l'automne 2005 dans un numéro de l'*Observateur international de la productivité*. Affiché à www.csls.ca/ipm/11/IPM-11-sharpe-f.pdf.

Conclusions

D'après la recherche susmentionnée et à la lumière des nombreux mémoires présentés au Groupe d'étude au sujet de l'investissement dans les TIC et de l'adoption des TIC, le Groupe d'étude tire les conclusions suivantes :

- la croissance de la productivité globale du Canada a nettement diminué depuis 2000 et l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis ne cesse de s'élargir;
- le faible investissement dans les TIC est un facteur important qui contribue à la faible performance du Canada sur le plan de la productivité, à la fois quant à son niveau et à son taux de croissance. Un investissement accru dans les TIC représente donc une occasion d'améliorer la performance en matière de productivité au niveau de l'économie générale;
- l'investissement dans les TIC en soi n'est pas une garantie de productivité accrue. Beaucoup de recherches microéconomiques laissent entendre qu'au niveau de l'entreprise, les gains de productivité se produisent lorsque l'investissement dans les TIC est accompagné d'investissements complémentaires dans la transformation organisationnelle. Ceux-ci impliquent de nombreux domaines d'investissement différents, notamment la restructuration des processus d'affaires et la formation des employés.

Faire de l'adoption intelligente des TIC une priorité nationale

Le besoin d'une stratégie nationale

Les éléments de preuve présentés dans la section précédente indiquent que l'investissement soutenu dans les TIC par les entreprises est un facteur important de la croissance de la productivité et de la compétitivité internationale. Ils indiquent également que c'est « l'adoption intelligente » des TIC par des investissements complémentaires dans la reconception organisationnelle, la restructuration des processus et le perfectionnement des compétences qui fait la différence pour les entreprises prises séparément et, par ricochet, pour l'économie dans son ensemble. L'adoption intelligente des TIC revêt une importance au-delà du secteur d'activité. Elle est importante pour le gouvernement, pour les établissements et les organismes publics et pour la société. En outre, elle est importante pour la qualité de vie des Canadiens et des collectivités où ils vivent[13].

Dans les années 1990, le Canada a fait figure de chef de file au chapitre de l'élaboration de stratégies destinées à promouvoir la connectivité des réseaux et le commerce électronique.

---

[13] Dans le même contexte, le Groupe d'étude note que le Canada entérine le communiqué final du Sommet mondial sur la société de l'information, tenu en novembre 2005, et sa réaffirmation non équivoque du soutien pour la Déclaration de principes et le Plan d'action de Genève 2003, notamment :

> Nous réaffirmons notre volonté et notre détermination d'édifier une société de l'information à dimension humaine, inclusive et privilégiant le développement, conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies, au droit international et au multilatéralisme et tout en respectant pleinement et en soutenant la Déclaration universelle des droits de l'homme afin que partout les gens puissent créer, obtenir, utiliser et partager l'information et le savoir pour ainsi réaliser l'intégralité de leur potentiel, et pour réaliser les buts et les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale, notamment les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Deuxième phase du SMSI, Tunis, Tunisie, du 16 au 18 novembre 2005, Engagement de Tunis WSIS-05/TUNIS/DOC/007-F. Affiché à **www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-fr.html**.

De nos jours, la position de leadership du Canada est menacée. Le Networked Readiness Index de 2004, produit par le World Economic Forum, classe le Canada au 10e rang parmi 104 pays, une baisse par rapport à la 6e place occupée en 2002 et en 2003. De plus, le Canada se classe au 49e rang parmi 104 pays au chapitre de la promotion des TIC par le gouvernement et au 42e rang en ce qui concerne les efforts visant à faire des TIC une priorité nationale[14].

Mesures prises par les autres pays

Les principaux concurrents du Canada reconnaissent l'importance des réseaux de pointe et des applications de TIC. Dans bien des cas, ils ont déjà établi des stratégies nationales de haut niveau et lancé des initiatives destinées à faire de leurs pays respectifs des chefs de file mondiaux dans l'adoption des TIC. Des exemples choisis de ces stratégies nationales sont présentés ci-dessous.

Union européenne

Le 1er juin 2005, la Commission européenne a adopté l'initiative *i2010 : société européenne de l'information 2010*, dont l'objectif consiste à assurer que les citoyens, les entreprises et les gouvernements de l'Europe font une utilisation optimale des TIC afin d'améliorer la compétitivité industrielle, d'appuyer la croissance et la création d'emplois et d'aider à relever les principaux défis sociétaux.

Irlande

La stratégie de l'Irlande, intitulée *New Connections: A Strategy to Realize the Potential of the Information Society*, a été lancée en 2002 par son premier ministre. Son objectif est de créer un environnement de politique publique qui appuie le développement d'une « société de l'information » au sein de l'Irlande, c'est-à-dire une société qui utilise largement les TIC. Pour mettre en œuvre la stratégie, un nouveau poste de ministre de la société de l'information a été créé au niveau du cabinet et un nouveau comité du cabinet sur la société de l'information a été fondé, sous la présidence du premier ministre.

Royaume-Uni

En mars 2005, le premier ministre du Royaume-Uni a endossé une nouvelle stratégie intitulée *U.K. Digital Strategy*, qui a pour objectif de faire du Royaume-Uni un chef de file mondial dans l'excellence numérique et le premier pays à combler le fossé numérique. Cette stratégie a été suivie, en novembre 2005, par une stratégie sur l'utilisation des TIC pour transformer les services publics, par exemple en offrant ces services au moyen de la technologie mobile et de la télévision numérique.

Japon

En 2001, le gouvernement japonais a créé une « administration centrale stratégique des TI », dont le mandat est de promouvoir des mesures stratégiques pour établir une société de TI de pointe au Japon. Le premier ministre du Japon dirige cette organisation et la plupart des

---

[14] World Economic Forum, *Global Information Technology Report 2004–2005*. Affiché (en anglais) à www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Information+Technology+Report.

ministres du plus haut niveau du gouvernement japonais en sont membres. Cette administration centrale comprend également des représentants du secteur privé et du milieu universitaire. Sa plus récente initiative est la stratégie « U-Japan » de 2004, qui vise à stimuler l'économie et la société du Japon par l'intégration complète des TIC omniprésentes.

Australie

En juillet 2004, le gouvernement de l'Australie a diffusé un cadre stratégique sur les possibilités et les défis à l'ère de l'information intitulé, Strategic Framework on Opportunities and Challenges for the Information Age. Ce cadre est conçu pour assurer un leadership stratégique et une orientation nationale pour relever les défis des TIC auxquels fait face l'Australie. Il est guidé par un conseil des communications et des services en direct, un forum ministériel qui inclut des représentants du Commonwealth australien, ainsi que des gouvernements d'État et territoriaux du pays. Le conseil est présidé par le ministre australien des communications, des technologies de l'information et des arts. Son objectif est de promouvoir une cohérence des politiques de TIC au niveau national grâce à la consultation et à la coordination.

Corée du Sud

En 2004, le gouvernement coréen a lancé la stratégie nationale « IT839 » qui vise à promouvoir une forte collaboration entre les services de TI, l'infrastructure et la fabrication. La stratégie IT839 vise à fournir huit nouveaux services (notamment la télévision numérique par voie terrestre et la téléphonie Internet), créer trois sortes d'infrastructure (notamment le protocole IPv6) et favoriser neuf nouvelles forces motrices de la croissance (notamment les communications mobiles de la prochaine génération, les services de réseau à domicile, ainsi que le contenu numérique pour la culture, l'éducation et la santé), en plus de canaliser les efforts pour atteindre un PIB par habitant de 20 000 $US. Le comité de promotion de l'information, présidé par le premier ministre de la Corée, évalue les progrès dans la mise en œuvre du plan directeur et recommande des modifications, au besoin.

Inde

En 2004, le ministre des technologies de l'information et des communications de l'Inde a établi un programme national des TIC qui comprenait les objectifs suivants : un accès à la « cyber-connectivité » pour tous les citoyens; le passage au IPv6 dans le pays d'ici 2006; la prestation d'une connectivité de communications transparente dans les régions rurales; la promotion des services à valeur ajoutée et des micro-entreprises au niveau des villages; l'extension des services de santé de qualité aux régions éloignées grâce à la télémédecine; et l'utilisation des TIC pour améliorer l'alphabétisation par l'éducation à distance.

États-Unis

Dès 1988, le Congrès des États-Unis avait établi la Technology Administration au département du Commerce, conscient que l'innovation technologique et industrielle est au cœur du mieux-être économique, environnemental et social des citoyens des États-Unis. La mission de la Technology Administration consiste à maximiser la contribution des technologies à la croissance économique,

à la création d'emplois bien rémunérés et au bien-être des Américains. En 2001, le président des États-Unis a émis une ordonnance exécutive sur la protection de l'infrastructure essentielle à l'ère de l'information et a établi le National Infrastructure Advisory Council afin de fournir des conseils sur la sécurité des systèmes pour l'infrastructure essentielle à l'appui des autres secteurs de l'économie, comme les services bancaires et les finances, les transports, l'énergie, la fabrication et les services gouvernementaux d'urgence.

Principaux enjeux

Ces exemples en provenance d'autres pays renforcent le message reçu par le Groupe d'étude dans un certain nombre de mémoires et tout au long de son processus de consultation : il faut une stratégie nationale exhaustive d'adoption des TIC pour que le Canada demeure un chef de file mondial dans le développement et l'utilisation de réseaux de pointe et d'applications des TIC. Selon le Groupe d'étude, le Canada devrait axer cette stratégie sur l'utilisation des TIC afin d'atteindre les objectifs généraux de la politique de télécommunication.

Recommandation 7-1

Que le gouvernement fédéral élabore, sous le leadership du premier ministre, une stratégie nationale d'adoption des technologies de l'information et des communications axée sur leur utilisation, en vue d'accroître la productivité de l'économie canadienne, le bien-être des Canadiens et le caractère inclusif de la société canadienne.

À la lumière des mémoires reçus durant son processus de consultation et de ses propres recherches, le Groupe d'étude a identifié six objectifs clés qu'il faut atteindre pour réaliser les buts généraux de la stratégie nationale d'adoption des TIC :

- renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes, particulièrement les PME;
- renforcer les liens entre la R-D dans le secteur des TIC et l'adoption intelligente des TIC;
- rehausser l'adoption des TIC par les gouvernements;
- promouvoir le développement des compétences liées à l'adoption des TIC de façon coordonnée à l'échelle nationale;
- améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance des consommateurs à l'égard de cet environnement;
- offrir un accès omniprésent aux réseaux et aux services à large bande.

Les premiers cinq défis sont décrits dans les sections qui suivent. Dans son mandat, le Groupe d'étude était spécifiquement appelé à fournir des recommandations sur la façon d'arriver à offrir un accès omniprésent aux services à large bande. Ce sujet est discuté au chapitre 8, Connectivité – Achever le travail.

Renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes

Comme on peut le voir dans le tableau 7-1, de nombreuses entreprises canadiennes, aussi bien grandes que petites, ont déjà adopté une ou plusieurs TIC fondamentales, notamment les ordinateurs personnels, le courriel et Internet.

Tableau 7-1. Utilisation des TIC par les entreprises, technologies sélectionnées, 2000-2004
(en % de toutes les entreprises)

Technologie	2000	2001	2002	2003	2004
Ordinateur personnel	81,4	83,9	85,5	87,4	88,6
Accès au courriel	60,4	66,0	71,2	73,8	76,6
Accès à Internet	63,4	70,8	75,7	78,2	81,6
Propre site Web	25,7	28,6	31,5	34,0	36,8
Vente de produits ou services en direct	6,4	6,7	7,5	7,1	7,4
Achat de produits ou services en direct	18,2	22,4	31,7	37,2	42,5
Valeur des ventes sur Internet (en millions de dollars)	7 246	10 389	13 339	18 598	26 438

Source : Statistique Canada, *Bulletin de l'analyse en innovation*, vol. 7, nº 3 (octobre 2005), numéro de catalogue 88-003-XIF, p. 19.

Toutefois, les PME canadiennes[15] affichent des taux d'adoption inférieurs à ceux des grandes entreprises selon des indicateurs d'utilisation des TIC fondamentales tels que le fait d'avoir un site Web ou la vente ou l'achat de produits ou de services en direct[16]. Le tableau 7-2 montre l'utilisation des TIC fondamentales selon la taille de l'entreprise pour la période 2001-2003. Dans l'ensemble, les grandes entreprises ont adopté ces technologies de façon universelle, alors qu'une importante proportion de petites entreprises ne l'ont pas fait.

15 Voir Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, Ottawa, Industrie Canada, juillet 2005, affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insbrp-rppe.nsf/fr/rd01224f.html** :

La taille d'une entreprise se définit de diverses façons : par la valeur de ses ventes ou de ses expéditions annuelles, par son revenu annuel brut ou net, par la taille de ses actifs ou par le nombre de ses employés. De nombreuses institutions définissent les petites entreprises en fonction de leurs besoins. Ainsi, l'Association des banquiers canadiens classe une entreprise dans la catégorie « petite » si elle obtient une autorisation de prêt de moins de 250 000 $, alors que la Société pour l'expansion des exportations entend par petites entreprises ou « exportateurs émergents » les entreprises dont les ventes à l'exportation sont inférieures à 1 million de dollars. Industrie Canada utilise souvent une définition basée sur le nombre d'employés : une entreprise productrice de biens est considérée « petite » si elle compte moins de 100 employés, tandis que dans le cas des entreprises qui offrent des services, le point limite se situe à 50 employés. Au-delà de ce chiffre, et jusqu'à 499 employés, une entreprise est considérée moyenne. Parmi les petites entreprises, celles comptant moins de 5 employés sont appelées microentreprises. L'acronyme « PME » (petites et moyennes entreprises) sert à qualifier toutes les entreprises de moins de 500 employés. Les entreprises de 500 employés et plus sont classées dans la catégorie des grandes entreprises.

16 Le Groupe d'étude reconnaît que le fait d'avoir un site Web n'est qu'un indicateur de l'adoption des TIC et ne constitue pas toujours la meilleure pratique d'adoption des TIC, ou la pratique nécessaire, pour toutes les entreprises. De plus, comme l'a récemment indiqué Statistique Canada, de nombreuses personnes pourraient considérer la vente ou l'achat en direct uniquement en matière de ventes de détail aux consommateurs. La réalité actuelle est assez différente. En 2004, les ventes en direct totales (détail et interentreprises) étaient évaluées à 26,5 milliards de dollars. Les ventes interentreprises représentaient 75 p. 100 de ce total, soit environ 19,8 milliards de dollars. Le commerce de gros en direct affiche la plus forte valeur des ventes en direct parmi tous les secteurs d'industrie, étant à l'origine d'environ 23 p. 100 du total des ventes en direct. Voir Mark Uhrbach, *Le commerce électronique : les ventes interentreprises dominent*, document analytique, Statistique Canada, numéro de catalogue 11-621-MIE2005033, novembre 2005.

Tableau 7-2. Utilisation des TIC par les entreprises, selon la taille de l'entreprise, technologies sélectionnées, 2001-2003 (en % de toutes les entreprises)[a]

Technologie et taille d'entreprise	2001	2002	2003
Accès à Internet			
Petite	68	73	76
Moyenne	91	92	94
Grande	94	99	97
Toutes les entreprises	71	76	78
Propre site Web			
Petite	24	27	29
Moyenne	57	62	66
Grande	74	77	77
Toutes les entreprises	29	32	34
Vente de produits ou services en direct			
Petite	6	7	6
Moyenne	12	13	14
Grande	15	16	16
Toutes les entreprises	7	8	7
Achat de produits ou services en direct			
Petite	20	29	35
Moyenne	30	47	50
Grande	52	57	61
Toutes les entreprises	22	32	37

[a] Selon la définition de Statistique Canada, les petites entreprises ont moins de 20 employés, les moyennes entreprises ont entre 20 et 99 employés et les grandes entreprises ont plus de 100 employés pour l'ensemble des industries, sauf la fabrication. La limite supérieure de la catégorie des moyennes entreprises dans l'industrie manufacturière est de 499 employés, alors que les entreprises de 500 employés ou plus sont définies comme de grandes entreprises.

Source : Statistique Canada, Enquête sur le commerce électronique et la technologie, 2004. Affiché à **http://e-com.ic.gc.ca/epic/internet/inecic-ceac.nsf/fr/gv00152f.html**

L'Initiative canadienne pour le commerce électronique (ICCe)[17], établie en 2002 en tant que partenariat dirigé par le secteur privé pour faire avancer la réussite des affaires électroniques au Canada, a également indiqué que les PME canadiennes accusent un retard dans l'adoption des TIC de pointe qui font partie de l'adoption intelligente. Son rapport de septembre 2004, *Pour une progression rapide*, indique que[18] :

> Bien que les petites entreprises dominent sur le plan des applications axées sur le client, bon nombre d'entre elles hésitent à adopter les SAI [solutions d'affaires Internet] plus complexes même si ces solutions, notamment l'approvisionnement en ligne, la gestion de la chaîne d'approvisionnement et la chaîne des ressources humaines permettent éventuellement de réduire les coûts et d'accroître les bénéfices.

La disponibilité de TIC de pointe constitue une occasion pour toutes les entreprises canadiennes, qu'elles soient grandes ou petites. Ce sont les investissements complémentaires requis pour l'adoption efficace des TIC, y compris l'adaptation des concepts d'affaires, des chaînes de valeur et des organisations, ainsi que les relations avec les fournisseurs et les clients et les programmes de formation des employés, qui constituent le défi.

Les enquêtes sur l'industrie canadienne menées par Statistique Canada, l'ICCe et les autres organismes de recherche nationaux et internationaux révèlent de nombreuses entraves à l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes. Le coût d'acquisition direct des TIC est presque toujours au premier rang de la liste des entraves mentionnées par les entreprises. Il existe toutefois de nombreuses autres entraves qui, à bien des égards, sont plus difficiles à régler. Celles-ci concernent généralement la structure de l'entreprise, les activités, la capacité de gestion interne, la disponibilité des personnes dotées de bonnes compétences et l'accès à l'information critique et aux connaissances pour une prise de décision technique et stratégique intégrée. On peut s'attendre à ce que bon nombre de ces entraves touchent plus fortement les PME que les grandes entreprises.

---

17 L'Initiative canadienne pour le commerce électronique (ICCe), lancée en septembre 2002 en tant que partenariat dirigé par le secteur privé, vise à faire progresser les réussites du Canada en matière de commerce électronique en mettant l'accent sur la productivité, le leadership et l'innovation.

18 ICCe, *Pour une progression rapide 5.0 : Tirer le meilleur parti de la connectivité*, Ottawa, Initiative canadienne pour le commerce électronique, septembre 2004, p. 26.

Exemples d'entraves à l'adoption des TIC par les PME canadiennes, identifiées dans le cadre de l'Initiative canadienne pour le commerce électronique

- Les PME ont généralement adopté les solutions autonomes (notamment les sites Web et le courriel) qui sont relativement faciles à mettre en œuvre, mais ont tardé à adopter les solutions intégrées (telles les solutions d'affaires Internet, ou SAI), dont la mise en œuvre est plus compliquée.
- Les économies réalisées grâce à la mise en œuvre des SAI ne sont pas uniformes pour les PME de toutes les tailles et de tous les secteurs, et un grand nombre de PME ne comprennent pas les plans d'affaires en faveur de l'adoption des SAI. Les PME n'ont pas de stratégie claire concernant la mise en œuvre des SAI. La planification est inexistante ou *ad hoc*.
- Les PME canadiennes ne sont pas entièrement intégrées aux chaînes d'approvisionnement composées de clients et de fournisseurs. Les participants à ces chaînes d'approvisionnement élaborent des normes communes relatives au partage de renseignements et créent des processus « virtuels » inter-organisationnels pour la gestion des activités d'entreprise.
- Les petites PME (moins de 100 employés) accusent un retard par rapport aux PME plus importantes (entre 100 et 500 employés) sur plusieurs plans, notamment les taux d'adoption, les capacités internes et la réduction des coûts. Il semble plus difficile de convaincre les petites PME que l'adoption des SAI présente des avantages.
- Il y a une pénurie généralisée de SAI conçues spécifiquement pour le marché des PME.

Source : ICCe, *Étude canadienne de l'impact d'Internet : Stratégies visant à accroître la participation des PME à la cyber-économie* (2004). Affiché à **www.icce.ca/Public/Team1/Docs/net_impact-fr_web.pdf**.

Au Canada, une étude très citée analyse les résultats d'une enquête menée par Statistique Canada sur les entraves à l'adoption des « technologies de pointe » par les fabricants canadiens. Bon nombre de ces technologies de pointe intègrent directement les TIC ou en sont dépendantes. Comme on peut le voir dans le tableau 7-3 ci-dessous, les entreprises de fabrication canadiennes ont classé les facteurs « liés à l'institution » (notamment les crédits d'impôt pour la R-D et les dispositions relatives à la déduction pour amortissement) à un niveau plus bas que les autres catégories d'entraves telles que les facteurs liés aux coûts, à la main-d'œuvre et à l'organisation[19].

[19] John Baldwin et Zhengxi Lin, *Entraves à l'adoption des technologies de pointe pour les fabricants canadiens*, document de recherche n° 173, série 11F0019MPE, Ottawa, Statistique Canada, Direction des études analytiques, août 2001, p. 1.

Tableau 7-3. Entraves à l'utilisation des technologies de pointe, mentionnées par les établissements manufacturiers canadiens (en % de l'ensemble des entreprises)

Entraves	%
Liées aux coûts	**68,5**
Capital	47,0
Matériel	53,0
Mise au point de logiciels	17,5
Entretien	12,4
Acquisition de technologie	27,9
Liées à l'institution	**16,4**
Crédit d'impôt pour la R-D	7,7
Déduction pour amortissement	8,4
Règlements et normes	9,9
Liées à la main-d'œuvre	**28,8**
Pénurie de main-d'œuvre	20,2
Difficultés liées à la formation	16,8
Contrats avec les travailleurs	5,8
Liées à l'organisation	**20,9**
Difficultés liées à l'instauration de changements	13,0
Comportement en matière de gestion	7,9
Résistance des travailleurs	9,0
Liées à l'information	**16,0**
Manque d'information	10,4
Manque de service	7,7
Manque de soutien des vendeurs	8,6

Source : John Baldwin et Zhengxi Lin, *Entraves à l'adoption des technologies de pointe pour les fabricants canadiens*, Statistique Canada, document de travail nº 173, numéro de catalogue 11F0019MPE, août 2001.

Remarque : L'analyse Baldwin-Lin repose sur l'Enquête de 1993 sur les innovations et les technologies de pointe de Statistique Canada. Le portrait général et les constatations indiquées dans le tableau 2 sont largement conformes aux autres enquêtes plus récentes, quoique moins détaillées et exhaustives, sur les obstacles à l'adoption des technologies par les entreprises canadiennes.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un objectif fondamental de la stratégie nationale d'adoption des TIC du Canada devrait consister à surmonter ces obstacles et à renforcer l'adoption des TIC par les entreprises, surtout les PME qui fournissent une partie importante des emplois canadiens. Il ne sera pas possible d'atteindre les autres objectifs de la stratégie sans avoir les avantages économiques qui découlent de l'adoption intelligente des TIC, à savoir la productivité accrue, la compétitivité améliorée, les possibilités accrues d'innovation en matière de produits et services dans l'ensemble de l'économie et les nouvelles possibilités d'emploi.

Renforcer la R-D dans le secteur des TIC

Le Groupe d'étude considère que sans une solide base nationale de R-D dans le secteur des TIC, le Canada ne disposera pas des personnes, des idées et des réseaux de savoir nécessaires pour façonner et mettre en œuvre efficacement les stratégies d'adoption des TIC dans l'ensemble de l'économie canadienne. Le Groupe d'étude est également d'avis qu'en l'absence d'un effort canadien marqué en R-D dans le secteur des TIC, le Canada pourrait éprouver de plus en plus de difficulté à se positionner dans l'échelon supérieur des chaînes d'approvisionnement mondiales et régionales exigeant une grande valeur ajoutée et une forte intensité de connaissances.

[TRADUCTION] « Les compétences que le Canada retient et promouvoit fournissent une expertise technologique et de gestion à l'écosystème d'entreprises émergentes en TIC, aux gouvernements et aux entreprises dans le secteur privé général qui cherchent à profiter de l'application des TIC dans leurs propres exploitations. De plus, la qualité de l'enseignement et du mentorat au Canada est améliorée, tout comme les possibilités de collaboration entre l'industrie, le gouvernement et les universités. »

Source : Mémoire soumis au Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications par l'Association canadienne de la technologie de l'information.

Comme le montre le tableau 7-4, les dépenses au titre de la R-D par le secteur des produits et services de TIC sont à l'origine d'environ 38 p. 100 des dépenses totales (courantes et capital) au titre de la R-D par les entreprises en 2004. L'ensemble du secteur de production des TIC représente près de 41 p. 100 de tout le personnel de R-D (équivalents temps plein) dans l'ensemble des industries canadiennes. Au sein du secteur de production des TIC, l'industrie canadienne de fabrication de matériel de communications est celle qui dépense le plus au titre de la R-D. Elle représente 12,1 p. 100 des dépenses totales en R-D dans le secteur de la fabrication et des services.

Tableau 7-4. Dépenses et personnel affectés à la R-D dans le secteur des TIC, 2001-2005[a]

	2001	2002	2003[p]	2004[p]	2005[i]
Industries des TIC					
			(en millions de dollars)		
Total des dépenses en R-D	**6 688**	**5 390**	**5 181**	**5 146**	**5 249**
Courantes	5 940	4 972	4 837	4 831	4 911
Capital	748	418	343	315	338
			(équivalents temps plein)		
Total du personnel affecté à la R-D	**51 525**	**48 005**	**47 560**	–	–
Professionnels	38 676	35 113	33 783	–	–
Techniciens	10 149	9 441	9 293	–	–
Autres	2 700	3 451	4 484	–	–
Industries non liées aux TIC					
			(en millions de dollars)		
Total des dépenses en R-D	**7 632**	**7 976**	**8 210**	**8 484**	**8 599**
Courantes	6 880	7 285	7 594	7 813	7 967
Capital	753	692	616	671	632
			(équivalents temps plein)		
Total du personnel affecté à la R-D	**64 113**	**65 403**	**68 733**	–	–
Professionnels	34 833	35 576	37 013	–	–
Techniciens	19 471	20 185	21 934	–	–
Autres	9 809	9 642	9 786	–	–

[a] Pour les besoins de ce tableau, Statistique Canada identifie le secteur des TIC comme étant composé d'une sous-catégorie de codes du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) de diverses industries. Selon Statistique Canada, le tableau présente les industries du secteur des TIC comparativement aux secteurs non liés aux TIC. Cette comparaison indique que la baisse des dépenses au titre de la R-D en 2002 était contenue dans le groupe des TIC, alors que les secteurs non liés aux TIC ont affiché une croissance constante durant chacune des cinq années. Le même constat s'applique pour le personnel affecté à la R-D : alors que les industries des TIC ont affiché une baisse de 7,7 p. 100, les industries non liées aux TIC ont augmenté leur personnel affecté à la R-D de 7,2 p. 100. Les industries basées sur les TIC se trouvent dans une variété de groupes industriels, notamment la fabrication (SCIAN 3333, 33411, 33421, 33422, 33431, 33441, 33451 et 33592), le commerce de gros (SCIAN 4173 et 41791), l'industrie de l'information et l'industrie culturelle (SCIAN 5112, 517 to 518), les services immobiliers et services de location et de location à bail (SCIAN 53242), les services professionnels, scientifiques et techniques (SCIAN 5415) et les autres services (SCIAN 8112). Pour une description complète du SCIAN, se reporter à Industrie Canada. *Statistiques relatives à l'industrie canadienne*. Affiché à http://fcv.ic.gc.ca/sc_ecnmy/sio/homepagf.html.

[p] Estimations préliminaires.

[i] Intentions pour 2005 exprimées en 2004.

Source : Statistique Canada, *Statistique des sciences*, numéro de catalogue 88-001-XIF, 30 juin 2005.

L'augmentation de la R-D dans le secteur des TIC est importante, d'autant plus qu'elle est liée à l'amélioration de la performance de l'adoption des TIC dans l'ensemble de l'économie canadienne. Toutefois, jusqu'à présent, rares sont les preuves empiriques qui appuient ou réfutent définitivement la présence de liens entre la R-D dans le secteur des TIC au Canada et l'amélioration de la performance économique dans l'ensemble des secteurs de l'économie.

Afin d'encadrer et de mettre en œuvre avec succès une stratégie nationale d'adoption des TIC, le Groupe d'étude est d'avis qu'il est vital d'une part de bien comprendre la relation entre la R-D dans le secteur des TIC et, d'autre part, l'adoption intelligente des TIC dans l'ensemble de l'économie et de la société canadienne. Sans cela, le gouvernement fédéral aura de la difficulté à fournir un soutien plus efficace à l'adoption intelligente des TIC dans les secteurs privé et public grâce à une meilleure gestion et coordination de ses institutions et programmes de R-D.

Selon le Groupe d'étude, le fait de resserrer les liens entre la R-D dans le secteur des TIC et l'adoption intelligente des TIC dans les secteurs privé et public devrait être le deuxième objectif de la stratégie nationale d'adoption des TIC du Canada.

Promouvoir l'adoption des TIC par les gouvernements

Lorsqu'ils veulent utiliser les TIC pour améliorer la qualité des services offerts aux citoyens canadiens et en accroître l'efficacité, les gouvernements font face à des défis similaires à ceux rencontrés par les entreprises qui cherchent à utiliser les TIC pour améliorer leur productivité et leur compétitivité. Pour être des utilisateurs intelligents des TIC, les ministères et organismes gouvernementaux doivent également restructurer les processus, transformer les structures organisationnelles et perfectionner les compétences de leurs employés. De plus, pour devenir des utilisateurs intelligents des TIC, ils font face à des défis uniques découlant des cadres juridiques et financiers dans lesquels ils fonctionnent, qui sont très différents de ceux qui régissent les entreprises privées.

Il existe de nombreuses analyses comparatives du rendement du gouvernement électronique dans diverses administrations nationales. En général, le Canada se classe parmi les dix premiers pays dans chacune de ces analyses. Par exemple, une analyse comparative internationale du gouvernement électronique qui est couramment citée est celle menée tous les ans par le cabinet d'experts-conseils privé Accenture. L'analyse comparative annuelle d'avril 2005 a classé le Canada au premier rang parmi 22 pays pour la cinquième année consécutive[20]. Même les études qui dégagent une certaine érosion dans le rendement du gouvernement électronique canadien au cours des dernières années soulignent fortement les progrès réalisés[21].

Néanmoins, le Groupe d'étude considère qu'un classement international élevé dans le domaine du gouvernement électronique ne peut être pris pour acquis en raison du rythme des changements sociaux, économiques et technologiques et des attentes croissantes des Canadiens à l'égard d'un gouvernement plus réceptif et plus productif.

---

20 Accenture, *Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences*, The Government Executive Series, 2005. Affiché (en anglais) à **www.accenture.com/xdoc/ca/locations/canada/insights/studies/leadership_cust.pdf**.

21 Nations Unies, *UN Global E-Government Readiness Report: Towards Access for Opportunity*, UNPAN/2004/11, New York, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, 2004, p. 28.

En décembre 2003, le gouvernement fédéral a reçu le rapport final du Groupe conseil sur le Gouvernement en direct, intitulé *Se brancher sur les Canadiennes et les Canadiens : à la poursuite de la transformation des services*[22]. Ce groupe conseil était composé de représentants des secteurs public et privé et comprenait des représentants d'organismes de la société civile et des établissements d'enseignement. Dans son rapport, le Groupe conseil a fourni au gouvernement de nombreuses recommandations précises sur la façon de transformer ses services afin d'améliorer l'efficience de ses activités et de fournir des services de haute qualité aux citoyens et aux entreprises du pays. Il a également donné l'avertissement suivant[23] :

> Si le gouvernement fédéral ne transforme pas ses services, ceux-ci se détérioreront en raison de la demande accrue qui découle des tendances démographiques, économiques et sociales actuelles. Le gouvernement cessera alors d'être pertinent aux yeux des Canadiennes et des Canadiens.

Bon nombre des mémoires remis au Groupe d'étude allaient dans le même sens que l'analyse du rapport du Groupe conseil. Ils étaient presque unanimes à dire que tous les gouvernements au Canada profiteraient beaucoup d'une adoption et d'un déploiement plus efficaces des TIC pour la prestation des services au public, y compris dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection civile[24].

Le Groupe d'étude est d'avis que l'accroissement de l'adoption intelligente des TIC par les différents ordres de gouvernement du Canada devrait être le troisième objectif de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

Compétences liées à l'adoption des TIC

Une variété de compétences sont nécessaires pour assurer l'adoption intelligente des TIC. Certaines d'entre elles sont techniques, par exemple les compétences nécessaires pour concevoir et développer des réseaux et des applications en TIC. D'autres sont liées à la gestion, par exemple les compétences nécessaires pour reconcevoir les processus d'affaires, les chaînes d'approvisionnement et les structures organisationnelles, ainsi que les compétences nécessaires pour gérer les personnes, les ressources financières et matérielles, ainsi que les relations avec

---

22 Groupe conseil sur le Gouvernement en direct, *Se brancher sur les Canadiennes et les Canadiens : à la poursuite de la transformation des services*, rapport final à la présidente du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, décembre 2003. Affiché à **www.gol-ged.gc.ca/pnl-grp/reports/final/final00_f.asp**.

23 *Ibid.*

24 Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada investissent des ressources considérables dans l'adoption des TIC dans chacun de ces domaines, y compris la télésanté. Le 11 septembre 2000, à l'appui d'un accord entre les premiers ministres, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il « investira dès maintenant un montant de 500 millions de dollars dans une société indépendante qui aura pour mandat d'accélérer le développement et l'adoption de systèmes de technologies de l'information modernes, comme des dossiers électroniques des patients, pour pouvoir dispenser de meilleurs soins de santé. » En conséquence, l'investissement fédéral de 500 millions de dollars a été accordé, en mars 2001, à Inforoute Santé du Canada Inc., un organisme sans but lucratif établi au début de la même année. La priorité initiale d'Inforoute Santé était de favoriser et d'accélérer le développement et la mise en œuvre de solutions électroniques efficaces et interopérables en matière de santé. Le 18 février 2003, conformément à l'accord des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé, le budget de 2003 a accordé « des fonds supplémentaires de 600 millions de dollars à Inforoute Santé du Canada afin d'accélérer la mise au point des télédossiers de santé et l'élaboration de normes communes de télématique partout au pays ainsi que le développement plus poussé d'applications de télésanté qui sont essentiels aux soins prodigués dans les régions rurales et éloignées. Une somme additionnelle de 100 millions de dollars a été remise à Inforoute en mars 2004 pour soutenir l'établissement d'un système pancanadien de surveillance de la santé. » Pour plus d'informations, consulter : **www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/ehealth-esante/index_f.html**.

les clients dans les environnements axés sur les TIC. En outre, les employés, les étudiants, les consommateurs, les citoyens et les utilisateurs finaux ont besoin d'autres compétences pour pouvoir interagir au moyen de TIC avec les organismes, les collectivités d'intérêt et entre eux.

Le perfectionnement des divers types de compétences dont les Canadiens ont besoin pour une adoption intelligente des TIC est un processus complexe qui implique différents ordres de gouvernement; les établissements d'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire; les organismes des secteurs public et privé; les collectivités et les organismes bénévoles; ainsi que les familles et les particuliers.

Le Groupe d'étude est d'avis que la promotion du perfectionnement des compétences liées à l'adoption des TIC devrait être le quatrième objectif de la stratégie nationale des TIC du Canada. La coordination d'un effort national sera un défi. Toutefois, sans une approche coordonnée solide à l'égard du perfectionnement des compétences nécessaires à l'adoption intelligente des TIC, la stratégie nationale globale sera un échec.

Améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de cet environnement

Il y a un nombre accru de risques et de vulnérabilités associés à l'adoption des TIC. Ceux-ci comprennent des menaces à la protection des renseignements personnels, des menaces à la sécurité et à la fiabilité des réseaux, la cybercriminalité et le contenu illégal.

En ce qui concerne les craintes liées à la protection des renseignements personnels, la commissaire à la protection de la vie privée du Canada a décrit le défi dans son rapport annuel au Parlement, déposé en novembre 2005, comme suit[25] :

> Nous sommes à l'aube d'un monde où la puissance informatique sera présente dans presque tous les dispositifs d'usage courant. Si nous ne sommes pas vigilants, cette puissance sera utilisée pour rassembler ou pour diffuser des renseignements personnels, ce qui portera gravement atteinte à la protection de la vie privée, ainsi qu'à notre autonomie et à notre dignité humaine. [À mesure que des dispositifs de transmission se retrouveront] le long des routes, sur les plaques d'immatriculation, la monnaie et les livres, il est difficile de contrôler les possibilités d'abus et d'atteinte à la vie privée.

Afin de renforcer Internet en tant qu'outil pour le commerce électronique, il faut contrer le pourriel (courriel non sollicité), les logiciels espions, l'hameçonnage (fraude électronique et usurpation d'identité) et les autres pratiques nuisibles qui ont été documentées dans le rapport du Groupe de travail sur le pourriel, publié en mai 2005. Le Groupe de travail a indiqué que ces activités constituaient une menace directe à la viabilité d'Internet en tant que moyen efficace de communication et, par conséquent, une menace à la croissance de la prospérité économique, à une efficacité accrue des services publics et au développement d'une cyberéconomie qui englobe tous les Canadiens[26].

---

25 Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, *Rapport annuel au Parlement, Rapport 2004 sur la* Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, octobre 2005. Affiché à **www.privcom.gc.ca/information/ar/200405/2004_pipeda_f.asp**.

26 Industrie Canada, *Freinons le pourriel : Créer un Internet plus fort et plus sécuritaire*, rapport du Groupe de travail sur le pourriel, Ottawa, Industrie Canada, mai 2005. Affiché à **http://e-com.ic.gc.ca/epic/internet/inecic-ceac.nsf/vwapj/freinons_le_pourriel_mai2005.pdf/$file/freinons_le_pourriel_mai2005.pdf**.

Le besoin d'une stratégie exhaustive pour lutter contre les menaces visant Internet

« La troisième leçon retenue est la suivante : la lutte anti-pourriel n'est qu'un élément d'un combat beaucoup plus vaste qui s'engage contre les dangers nouveaux et potentiellement plus sérieux qui menacent Internet en matière de communications et de commerce. »

Source : *Freinons le pourriel : Créer un Internet plus fort et plus sécuritaire*, rapport du Groupe de travail sur le pourriel, Ottawa, mai 2005.

Le Groupe d'étude a noté que le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures pour instaurer la confiance et la sécurité dans les marchés électroniques et l'utilisation des communications électroniques en collaboration avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé et les groupes de consommateurs. Parmi les principales initiatives nationales, mentionnons :

- la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2004;
- le Code canadien de pratiques pour la protection des consommateurs dans le commerce électronique, qui a été avalisé par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la consommation le 16 janvier 2004;
- les Principes d'authentification électronique, annoncés par Industrie Canada en mai 2004;
- la politique de sécurité nationale, intitulée *Protéger une société ouverte*, annoncée par le gouvernement fédéral en mai 2004, qui comprenait un engagement à renforcer la capacité du Canada afin de prévoir et d'empêcher les cyberattaques[27].

Outre les préoccupations nationales traitées par ces initiatives, le Groupe d'étude a noté que la coopération internationale était essentielle pour assurer la création d'une culture mondiale de confiance et de sécurité. Le Groupe d'étude a reçu plusieurs exemples d'une telle coopération internationale. Par exemple, l'OCDE a élaboré des directives pour la protection de la vie privée en direct et la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique. De plus, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont conclu un cadre de principes communs pour le commerce électronique dans le cadre du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, établi en mars 2005.

La confiance et la sécurité sont des ingrédients nécessaires pour le bon fonctionnement des marchés en direct, tout comme c'est le cas dans le monde concret. Le Groupe d'étude est d'avis que la création d'un environnement propice à ces conditions devrait être le cinquième objectif de la stratégie nationale d'adoption des TIC du Canada.

27 Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Ottawa, BCP, avril 2004, p. 29. Affiché à **www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf**.

Le besoin de leadership

L'élaboration d'une stratégie nationale d'adoption des TIC pour relever ces défis nécessitera un leadership solide de la part du gouvernement fédéral. Pour promouvoir avec succès l'adoption intelligente des TIC au sein des entreprises, des collectivités et de la population, le gouvernement du Canada devra obtenir l'engagement des différents ministères et organismes des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, du secteur privé, des chercheurs et des enseignants, des représentants des consommateurs et des organismes communautaires.

Un ministre responsable des TIC

L'exemple des autres pays donne à penser que les stratégies nationales d'adoption des TIC sont susceptibles de réussir davantage lorsqu'elles sont lancées aux niveaux les plus élevés des gouvernements et appuyées par des niveaux équivalents dans l'ensemble de la société.

Afin d'assurer le leadership nécessaire pour promouvoir un engagement national efficace, le Groupe d'étude recommande que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale d'adoption des TIC. Cette responsabilité devrait être menée en consultation et en coordination avec les autres ministres du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, ainsi qu'avec les représentants de haut niveau des groupes d'intervenants.

Recommandation 7-2

Que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale d'adoption des technologies de l'information et des communications (TIC) en collaboration avec ses principaux collègues fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux et avec des représentants de haut niveau des secteurs privé, public et sans but lucratif, ayant les objectifs suivants :

a) **renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes, particulièrement les petites et moyennes entreprises;**

b) **resserrer les liens entre la recherche-développement dans le secteur des TIC et l'adoption des TIC;**

c) **accélérer l'adoption des TIC par les gouvernements;**

d) **promouvoir le perfectionnement des compétences liées à l'adoption des TIC d'une manière coordonnée à l'échelle nationale;**

e) **améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de cet environnement;**

f) **offrir un accès omniprésent aux réseaux et aux services à large bande.**

Un Centre national d'adoption des TIC

Pour diriger l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'adoption des TIC, le ministre de l'Industrie aura besoin d'un appui dans les processus continus d'identification des enjeux, de recherche et d'analyse stratégiques, de consultation, de coordination, de mise en œuvre et d'évaluation qui sont nécessaires à la réussite de toute stratégie nationale comportant plusieurs intervenants. Par conséquent, le Groupe d'étude conclut que le premier ministre devrait charger le ministre de l'Industrie d'établir un Centre national d'adoption des TIC au sein d'Industrie Canada.

Recommandation 7-3

Que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'établir un Centre national d'adoption des TIC au sein d'Industrie Canada pour :

a) **comparer le rendement du Canada au chapitre de l'adoption et de l'utilisation efficace des TIC;**

b) **effectuer des recherches et des analyses en matière de politique sur les questions liées à l'adoption des TIC dans les secteurs privé et public, afin d'alimenter les discussions et d'appuyer les nouvelles initiatives liées à l'adoption des TIC;**

c) **coordonner des politiques, des programmes et d'autres mesures destinées à promouvoir l'adoption intelligente des TIC au sein du gouvernement fédéral avec les provinces afin d'éviter le chevauchement et le dédoublement des efforts;**

d) **être le défenseur principal de l'utilisation efficace des TIC, particulièrement parmi les petites et moyennes entreprises;**

e) **gérer le déploiement du programme U-CAN (voir la recommandation 8-4).**

Un Conseil consultatif national sur les TIC

Au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral a eu recours de façon efficace à des organismes consultatifs *ad hoc* composés de représentants de haut niveau des gouvernements et du secteur privé ainsi que d'autres intervenants afin de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de stratégies en matière de TIC sur des questions particulières. Cette pratique a commencé dans les années 1990, avec la création du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information. Plus récemment, cette pratique a été poursuivie par les travaux d'organismes tels que le Groupe de travail national sur les services à large bande, le Groupe conseil sur le Gouvernement en direct et le Groupe de travail sur le pourriel.

En 1996, le gouvernement fédéral a également établi le Conseil consultatif des sciences et de la technologie chargé de fournir de façon continue des conseils au premier ministre sur l'état et la perspective d'avenir des sciences, de la technologie et de l'innovation au Canada. Dans le cadre de ses travaux, ce conseil consultatif s'est penché sur un certain nombre d'enjeux abordés dans le présent rapport, notamment les liens entre l'innovation, la technologie et la productivité ainsi que l'adoption des technologies de pointe et des pratiques d'affaires.

Après s'être penché sur le choix du modèle le mieux adapté pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale recommandée pour l'adoption des TIC, le Groupe d'étude est d'avis que la façon la plus efficace de fournir des conseils indépendants au ministre de l'Industrie et d'obtenir l'engagement des intervenants consiste à ce que le ministre de l'Industrie établisse et préside personnellement un conseil consultatif national de haut niveau sur les TIC, composé des chefs de file des secteurs privé, public et sans but lucratif.

Contrairement aux organismes consultatifs précédents sur les TIC, qui avaient des missions précises et une durée limitée, le Groupe d'étude est d'avis que le Conseil consultatif national sur les TIC devrait s'inspirer du modèle du Conseil consultatif des sciences et de la technologie. Il devrait se voir confier le mandat de fournir des conseils continus sur une vaste gamme de questions liées à l'adoption intelligente des TIC dans l'économie et la société canadiennes, sous réserve d'examens périodiques de son efficacité.

Le conseil serait une source indépendante de conseils et d'expertise à l'intention du ministre de l'Industrie et rendrait compte annuellement de la mise en œuvre de la stratégie. Les membres du conseil agiraient à titre de maîtres d'œuvre de l'élaboration de la stratégie nationale d'adoption des TIC, aussi bien collectivement qu'individuellement au sein de leurs organismes respectifs.

Recommandation 7-4

Que le ministre de l'Industrie établisse un Conseil consultatif national sur les TIC de haut niveau, composé de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux sélectionnés, ainsi que de chefs de file du secteur privé, des universités, des établissements de recherche, des groupes de défense des consommateurs et des collectivités, afin de fournir des conseils continus sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

Éléments d'une stratégie nationale d'adoption des TIC

Conformément aux principes généraux qui sous-tendent ses recommandations sur la réglementation des télécommunications aux chapitres 2 à 6, sur la connectivité au chapitre 8 et sur la réforme institutionnelle au chapitre 9, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait se fier le plus possible au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale d'adoption des TIC. Cependant, il est également d'avis que l'intervention gouvernementale est justifiée lorsqu'il est peu probable que le libre jeu du marché permette d'atteindre, à lui seul, des objectifs économiques ou sociaux. Une telle intervention devrait être bien ciblée, proportionnelle aux objectifs, efficace en matière de coût et neutre sur le plan de la technologie et de la concurrence.

Dans le cadre de ses consultations et de ses recherches, le Groupe d'étude a identifié un certain nombre de domaines où l'intervention gouvernementale est requise pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale d'adoption des TIC. Il est d'avis que le but général d'une telle intervention devrait consister à créer un environnement propice à l'adoption intelligente des TIC, par l'élimination des entraves à l'adoption intelligente des TIC dans le secteur privé ou par la promotion de l'adoption intelligente des TIC dans le secteur public. D'une part, les initiatives visant à inciter l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes, à renforcer la cybersécurité et à promouvoir la confiance des consommateurs à l'égard de l'environnement en direct sont, selon le Groupe d'étude, des exemples de mesures que le gouvernement fédéral devrait prendre pour éliminer les entraves à l'adoption des TIC et renforcer le libre jeu du marché. D'autre part, les initiatives visant à rehausser l'adoption intelligente des TIC au sein des ministères et organismes gouvernementaux, à axer la R-D fédérale dans les TIC sur l'adoption de ces technologies et à promouvoir le perfectionnement des compétences liées aux TIC par l'éducation et la formation sont des exemples d'interventions que le gouvernement fédéral devrait prendre dans son propre domaine de responsabilité, en collaboration avec les provinces et les territoires.

Dans cette section, le Groupe d'étude propose des mesures que le gouvernement fédéral devrait prendre en considération pour aider à atteindre les objectifs de la stratégie nationale d'adoption des TIC. Ces propositions reposent sur les conseils que le Groupe d'étude a reçus dans le cadre de ses consultations et sur sa propre recherche et analyse. Exception faite du crédit d'impôt pour adoption des TIC proposé dans la sous-section ci-après, le Groupe d'étude n'a pas eu le temps d'étudier ces mesures de façon assez détaillée pour formuler des recommandations, comme dans les autres chapitres du rapport. Toutefois, il est d'avis que ces propositions devraient faire l'objet d'une étude plus poussée par le Centre national d'adoption des TIC. Au terme de l'examen du Conseil consultatif national sur les TIC, le centre devrait présenter des propositions détaillées au ministre de l'Industrie, accompagnées de recommandations sur la ligne de conduite appropriée.

Mesures visant à renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes

À la lumière du lien étroit qu'il a identifié entre l'adoption des TIC et la productivité accrue et compte tenu des entraves actuelles à l'adoption intelligente des TIC qui ont été identifiées dans les mémoires reçus et dans sa propre recherche, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait envisager les mesures suivantes pour encourager l'adoption intelligente des TIC par les entreprises canadiennes.

Un crédit d'impôt pour adoption des TIC

Les PME canadiennes sont une composante importante de l'économie canadienne, tel que mesuré par leur contribution au PIB, à l'emploi et aux exportations[28].

- L'OCDE estime que 43 p. 100 du PIB du secteur privé canadien peut être attribué aux PME (ici, les PME sont définies comme des entreprises de moins de 500 employés).
- Les PME emploient près de 6,7 millions de personnes, soit 65 p. 100 de tous les employés dans le secteur privé. Moins de 3 000 entreprises (0,3 p. 100 de toutes les entreprises avec salariés) ont plus de 500 employés.
- La proportion de petites entreprises qui exportent est inférieure à la proportion de petites entreprises dans l'ensemble de l'économie. Seulement 1,4 p. 100 des petites entreprises exportent, alors que 27,0 p. 100 des moyennes entreprises et 37,7 p. 100 des grandes entreprises participent à l'exportation.

Afin de continuer à faire une importante contribution à la prospérité du Canada dans un environnement où règne une concurrence mondiale, le Groupe d'étude est d'avis que les PME doivent franchir les obstacles à l'adoption des TIC qui sont cernés dans la section précédente du présent chapitre. Dans le même ordre d'idée que ses principes généraux sur le rôle du gouvernement lorsque le libre jeu du marché ne semble pas en mesure de permettre l'atteinte des objectifs économiques et sociaux, le Groupe d'étude en est arrivé à la conclusion que des mesures fiscales bien ciblées pourraient inciter les PME à adopter de façon intelligente les TIC.

---

[28] Les indicateurs de la contribution des PME à l'économie canadienne sont mentionnés dans *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, Ottawa, Industrie Canada, juillet 2005. Affiché à **http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insbrp-rppe.nsf/fr/rd00760f.html**. En ce qui concerne la contribution des PME à la création d'emplois, le rapport indique ce qui suit :

> La contribution relative selon la taille a beaucoup varié au fil des ans. Pendant la période à l'étude, chacune des catégories a joué, à un moment ou à un autre, le rôle le plus important dans la création d'emplois nets au Canada. Pendant six années, en 1996 et 1997 puis de 2000 à 2003, ce sont les petites entreprises qui ont créé le plus d'emplois nets. Au début de la période, en 1994 et 1995, ce sont les moyennes entreprises qui ont créé le plus d'emplois, et en 1998, 1999 et 2004, ce sont les grandes entreprises qui ont joué le rôle le plus important dans la création d'emplois. L'année 2004 a été particulière, car les petites et moyennes entreprises ont perdu des emplois en même temps, tandis que les grandes entreprises créaient un grand nombre d'emplois concentrés dans le commerce de détail, les services administratifs, les services de gestion des déchets et d'assainissement, ainsi que l'hébergement et les services de restauration. Ces données présentent notamment l'inconvénient de couvrir une période d'expansion générale, marquée seulement par un léger ralentissement en 1995-1996. Dans le cas d'un ralentissement plus sérieux ou d'une récession, les contributions en pourcentage des petites entreprises à la création d'emplois (ou à la perte d'emplois) pourraient être très différentes.

Le Groupe d'étude note qu'un certain nombre d'arguments ont été mis de l'avant en faveur de l'adoption d'un incitatif fiscal pour l'investissement dans les TIC et les investissements complémentaires nécessaires dans la formation et la restructuration du processus d'affaires. Parmi ces arguments, mentionnons :

- les externalités associées à l'investissement dans les TIC;
- le coût fixe de l'innovation;
- le taux d'imposition effectif marginal supérieur pour les actifs en TIC comparativement aux actifs non liés aux TIC;
- l'identification d'un faible investissement dans les TIC en tant que principal facteur attribuable à l'écart de productivité du travail entre le Canada et les États-Unis.

Un effet de réseau est un type d'externalité selon lequel la valeur d'un produit ou d'un service dépend du nombre de personnes qui possèdent déjà le produit ou qui utilisent déjà le service. Par exemple, à mesure qu'un nombre croissant de personnes se branchent à Internet, la valeur d'Internet pour la société augmente car ce dernier devient un outil de communications plus efficace. Il se peut que le Canada compte toujours des effets de réseau non développés dans le domaine des TIC. Comme les avantages sociétaux de ces externalités de réseau peuvent dépasser les avantages privés, les incitatifs fiscaux pour investissement dans les TIC pourraient être justifiés en tant que moyen d'assurer que le niveau d'investissement dans les TIC est suffisant pour que les effets de réseau soient pleinement exploités.

Si le prix des biens d'investissement dans les TIC est supérieur à leur coût marginal, les entreprises pourraient sous-investir dans ces biens. Une revue de la littérature récente concernant l'investissement a conclu qu'en raison du besoin de couvrir les coûts fixes de l'innovation, le prix des machines et du matériel, qui comprenait des actifs de TIC, est bel et bien supérieur au coût marginal, d'où un sous-investissement dans les marchés concurrentiels[29]. Comme les entreprises innovatrices imposent un prix supérieur au coût marginal pour les biens d'investissement, les taux d'innovation et de diffusion risquent d'être faibles comparativement au taux optimal social. Les mesures de politique publique qui favorisent l'adoption des TIC pourraient donc être justifiées du point de vue de la théorie économique.

---

[29] Aled ab Iorwerth, *Machines and the Economics of Growth*, document de travail 2005-05, ministère des Finances Canada, mars 2005.

Un taux d'imposition élevé sur les actifs de TIC découragera l'investissement. Le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) sur les actifs de TIC en 2005 se chiffrait à 46,7 p. 100, bien au-delà du taux pour les machines et le matériel sauf ceux des TIC, qui était de 32,0 p. 100[30]. Ce taux supérieur reflète, en grande partie, la courte durée des actifs de TIC et le fait que les entreprises dans un certain nombre de provinces (Ontario, Colombie-Britannique, Manitoba, Saskatchewan et Île-du-Prince-Édouard) paient une taxe de vente provinciale à chaque achat d'actif. Les incitatifs fiscaux qui uniformisent les règles du jeu entre les différents types d'actifs en réduisant le TEMI sur les actifs de TIC entraîneraient une affectation plus efficace des ressources et favoriseraient la croissance de la productivité.

Il est largement admis que le niveau canadien de la productivité agrégée du travail est nettement inférieur à celui des États-Unis. Selon une récente étude[31], le stock de capital de TIC moins élevé au Canada représentait 56 p. 100 de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis en 2003, la composante la plus importante étant les retombées plus faibles découlant de la pénétration des technologies de l'information (ordinateurs personnels), contre les technologies des communications (téléphone et réseaux de télécommunications numériques). Ceci suggère que, pour réduire l'écart de productivité du travail entre le Canada et les États-Unis, le Canada devrait peut-être accroître le degré de pénétration des technologies de l'information pour atteindre celui des États-Unis. Les incitatifs fiscaux à l'investissement dans les TIC pourraient jouer un rôle important à cet égard.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'importance des PME au sein de l'économie canadienne, l'ampleur du défi que celles-ci doivent relever pour adopter les TIC, les externalités positives des réseaux de TIC et le besoin d'établir des règles du jeu équitables entre les investissements dans les TIC et ceux dans d'autres types d'actifs, justifient le recours aux incitatifs fiscaux pour encourager les PME à adopter des TIC de pointe et à effectuer les investissements complémentaires nécessaires à leur adoption efficace.

Le Groupe d'étude note que les crédits d'impôt sont des mesures fiscales largement utilisées, dont l'efficacité est bien reconnue[32]. Le gouvernement fédéral compte actuellement un crédit d'impôt pour la R-D et pour l'investissement dans les provinces de l'Atlantique. Le Manitoba et la Saskatchewan ont introduit des crédits d'impôt afin de contrebalancer la taxe de vente provinciale sur les machines et l'équipement.

Le Groupe d'étude est aussi d'avis que le gouvernement fédéral devrait continuer de veiller à ce que le régime fiscal canadien soit concurrentiel à l'échelle internationale. À cet égard, il note que des crédits d'impôt pour les TIC existent dans d'autres pays, dont le Japon, la Corée du Sud et l'Espagne, ainsi que dans plusieurs États américains, dont la Californie, la Caroline du Nord, le Maine et l'État de New York.

---

30 Estimations préparées par le ministère des Finances Canada.

31 Fuss et Waverman, « Canada's productivity dilemma ».

32 Jacek Warda, *Incentives for ICT Adoption- Canada and Major Competitors*, étude préparée pour l'Association canadienne de la technologie de l'information, juillet 2005.

Un certain nombre de mesures fiscales pourraient être introduites en tant qu'incitatifs à l'investissement dans les TIC et à leur utilisation efficace par les PME. Le Groupe d'étude a envisagé différentes mesures fiscales et a conclu que l'adoption d'un crédit d'impôt est la mesure la plus appropriée. La principale raison en est que, contrairement aux dépenses d'amortissement prévus par la loi, les crédits d'impôt peuvent être appliqués de façon incrémentale, c'est-à-dire à l'investissement dans les TIC fait au-delà d'un certain seuil. Cela signifie que l'incitatif fiscal influence le comportement d'investissement à la marge et, par conséquent, ne subventionne pas inutilement l'investissement dans les TIC qui aurait lieu en son absence.

Selon le Groupe d'étude, un crédit d'impôt pour l'adoption des TIC devrait s'appliquer à la fois aux dépenses de logiciels et aux dépenses complémentaires relatives à l'utilisation efficace des TIC, comme la formation et la restructuration des activités, ainsi qu'au matériel. Comme ces deux premiers types de coûts sont portés aux dépenses, ils ne sont pas visés par la déduction pour amortissement. C'est pourquoi le Groupe d'étude opte pour l'utilisation d'un crédit d'impôt plutôt que d'une déduction accélérée pour amortissement.

Recommandation 7-5

Que le gouvernement fédéral introduise un crédit d'impôt pour l'adoption des TIC, destiné aux petites et moyennes entreprises et ayant les caractéristiques suivantes :

a) **qu'il soit applicable aux investissements dans les actifs de TIC et aux dépenses complémentaires liées à l'adoption des TIC;**

b) **qu'il prévoie une vaste définition des actifs de TIC, comprenant notamment les ordinateurs, le matériel de communications, les logiciels et le matériel de fabrication informatisée;**

c) **qu'y soient admissibles des dépenses complémentaires liées à l'adoption efficace des TIC, telles que les coûts liés à la formation en TIC et ceux liés au changement et à la restructuration nécessaires pour l'adoption des TIC;**

d) **qu'il ne s'applique qu'aux coûts incrémentaux d'adoption des TIC afin d'accroître son efficacité et de diminuer l'impact sur les recettes fiscales;**

e) **qu'il soit entièrement remboursable si aucun impôt n'est payable.**

Autres mesures pour améliorer l'adoption des TIC par les PME

Comme bon nombre des entraves organisationnelles à l'adoption des TIC par les PME sont sous leur contrôle, le Groupe d'étude est d'avis qu'il incombe largement au secteur privé d'éliminer ces entraves. En même temps, toutefois, il considère que le gouvernement peut jouer un rôle habilitant essentiel grâce à des programmes axés sur les PME dans des domaines tels que les efforts visant à aider les PME à nouer des liens avec des entreprises et des spécialistes qui peuvent faciliter l'adoption des TIC, à élaborer des mécanismes pour diffuser les pratiques exemplaires relatives à l'adoption des TIC, et à mesurer, à faire l'analyse comparative et à communiquer les progrès réalisés par les PME au chapitre de l'adoption des TIC à l'échelle nationale.

Si un crédit d'impôt pour l'adoption des TIC est élaboré, le fait d'aider les PME à nouer des liens avec des entreprises et des spécialistes intermédiaires dans l'adoption des TIC aidera les PME à profiter pleinement de cette mesure[33].

Les gouvernements peuvent agir pour aider à surmonter les obstacles à l'adoption des TIC qui découlent des lacunes dans la production et la diffusion de l'information au sein des marchés commerciaux. Les mesures visant à combler les lacunes dans l'information que les entreprises utilisent pour prendre leurs décisions d'investissement dans les TIC seraient conformes au rôle largement accepté du gouvernement, soit celui de régler les problèmes en matière d'information. En fait, de nombreux gouvernements étrangers ont lancé des programmes relatifs à l'acquisition et à la diffusion de l'information dans une variété de domaines d'adoption des TIC. À titre d'exemple, le plan du gouvernement des Pays-Bas, *Competing with ICT Competencies Action Plan*, énonce un vaste programme de diffusion de l'information sur les TIC à l'intention des PME, résumé au tableau 7-5.

Tableau 7-5. Ligne d'action du gouvernement des Pays-Bas pour mieux sensibiliser les PME aux TIC, 2004-2007

Objectif	Cible
Cibler les PME chefs de file :	
60 séminaires doivent permettre de joindre	2 500 entreprises
80 ateliers doivent permettre de joindre	1 280 entreprises
400 consultations individuelles doivent permettre de joindre	400 entreprises
Cibler les PME qui s'intéressent à la technologie :	
24 séminaires doivent permettre de joindre	480 entreprises
70 ateliers doivent permettre de joindre	700 entreprises
200 consultations individuelles doivent permettre de joindre	200 entreprises

Source : Royaume des Pays-Bas, ministères des Affaires économiques et de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, *Competing with ICT Competencies Action Plan: Direction and Returns in the ICT Knowledge Chain*, La Haye, mai 2004, p. 21. Affiche (en anglais) à **http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/040105.pdf**.

33 Pierre Hadaya, « Determinants of the future level of use of electronic marketplaces among Canadian firms », délibérations de la 37e conférence internationale de Hawaii sur les sciences de systèmes, 2004. Hadaya a souligné l'importance des entreprises et des spécialistes intermédiaires pour déterminer le niveau futur de l'utilisation des marchés électroniques. Faisant fond sur des données recueillies auprès de 1 200 cadres supérieurs d'entreprises canadiennes, Hadaya a constaté que les entreprises et les spécialistes intermédiaires jouent un rôle très influent pour déterminer le niveau futur de l'utilisation des marchés électroniques.

Le Groupe d'étude remarque que les ministères fédéraux du Canada constituent déjà d'importantes sources d'information du marché pertinente aux PME, mais il n'existe aucun centre d'attention unique et il y a peu de coordination d'efforts visant à améliorer la performance des PME au chapitre de l'adoption des TIC grâce à la diffusion de l'information. Le Groupe d'étude est d'avis que le Centre national d'adoption des TIC devrait élaborer des propositions pour redresser cette situation.

Mesures visant à renforcer la R-D dans le secteur des TIC

En raison des lacunes dans notre compréhension actuelle des liens entre la R-D dans le secteur des TIC et l'adoption des TIC, le Groupe d'étude considère que le Centre national d'adoption des TIC devrait mener une enquête sur ces liens et élaborer des propositions pour les renforcer, en mettant l'accent sur les mesures destinées à améliorer l'objectif central et la coordination des activités fédérales en R-D dans le secteur des TIC pour qu'elles contribuent plus efficacement à une adoption intelligente des TIC dans l'ensemble de l'économie et de la société canadiennes. Au moment d'élaborer ces propositions, le Groupe d'étude suggère que le centre examine les questions suivantes.

Améliorer la cohérence et l'objectif central des programmes fédéraux de R-D dans le secteur des TIC

Selon le Groupe d'étude, le Canada devrait travailler à accroître la coordination et l'harmonisation des programmes de R-D fédéraux, comme ceux décrits dans l'encadré ci-dessous, ainsi qu'entre les efforts de R-D dans le secteur des TIC au niveau du gouvernement, de l'industrie et des universités. De plus, le Canada doit nettement améliorer la qualité et la disponibilité des données sur les niveaux de soutien fédéral en R-D dans le secteur des TIC pour les divers secteurs industriels et technologiques. Ce n'est qu'à la lumière de telles données qu'une décision pourra être prise quant aux modifications en matière de programmes, d'institutions ou de politiques précis qui amélioreraient le niveau et la qualité de la R-D canadienne dans le secteur des TIC.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'on pourrait améliorer l'efficacité du soutien financier fédéral pour le secteur des TIC et la recherche sur l'adoption des TIC par les mesures suivantes :

- cueillette et évaluation des données sur le soutien financier fédéral direct et indirect pour le financement de la R-D dans le secteur des TIC, y compris la recherche intramurale et celle effectuée par des fondations financées au niveau fédéral;
- collaboration avec l'industrie, les instituts d'enseignement et de recherche, et obtention de conseils stratégiques du Conseil consultatif national sur les TIC, pour établir des points de repère et des objectifs de R-D propres aux TIC;
- collaboration avec les ministères fédéraux pour aligner le soutien financier fédéral avec les lacunes identifiées dans l'effort de recherche en TIC et, par conséquent, aider à atteindre les points de repère et les objectifs de R-D dans le secteur des TIC.

Institutions fédérales qui appuient la R-D dans le secteur des TIC

Le **Conseil national de recherches du Canada** (CNRC) est l'un des organismes chefs de file du Canada en matière de R-D. Il offre un soutien particulier à l'Institut de technologie de l'information du CNRC (ITI-CNRC).

Le **Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada** soutient à la fois la recherche universitaire de base au moyen de bourses et les projets de recherche au moyen de partenariats entre les universités, les gouvernements et le secteur privé.

Precarn Incorporée est un consortium national de sociétés, d'instituts de recherche et de partenaires gouvernementaux qui appuient et financent l'innovation dans le domaine des systèmes intelligents.

CANARIE Inc. est une société sans but lucratif qui a pour mission d'accélérer le développement et l'utilisation de l'Internet de pointe en encourageant l'adoption générale de réseaux plus rapides et plus efficaces et en permettant à la prochaine génération de produits, d'applications et de services de pointe d'utiliser ces réseaux.

Le **Centre de recherches sur les communications du Canada** (CRC) est un organisme d'Industrie Canada et le principal laboratoire du gouvernement pour la R-D dans les télécommunications de pointe, notamment les communications terrestres sans fil et par satellite, l'accès à large bande dans les régions rurales et éloignées et les technologies de radiodiffusion.

La **Fondation canadienne pour l'innovation** (FCI) est une société gouvernementale qui finance l'infrastructure de recherche pour renforcer la capacité des établissements de recherche au Canada. Elle a établi un fonds national des plateformes pour financer l'infrastructure informatique à haute performance et, dans le cadre de ses divers programmes, a appuyé la recherche dans les domaines tels que les systèmes de TIC.

Infrastructure intelligente de la R-D

L'émergence d'Internet en tant que force motrice principale du changement social et économique a exercé une incidence fondamentale sur l'adoption des TIC par les entreprises, les gouvernements, les collectivités et les citoyens. Comme il est mentionné au chapitre 1, les réseaux de télécommunications ont évolué au cours des cinq dernières années. Offrant jadis surtout des services de communications (fixes ou mobiles, voix, texte ou multimédia), ils offrent désormais une infrastructure transactionnelle qui appuie l'accès à une gamme de contenus et de services axés sur le commerce électronique, le divertissement et les connaissances. En même temps, l'adoption des TIC par les entreprises et les particuliers est entrée dans une nouvelle phase : les infrastructures jadis distinctes de l'environnement des TIC (installations matérielles et logicielles distinctes contrôlées par des organismes ou des ménages) et du réseau (moyen technologique par lequel les entreprises de télécommunications relient les organismes et les particuliers) commencent à fusionner[34].

[34] Google est un exemple de plateforme basée sur le Web qui offre des applications telles que le courriel, un agenda et des cartes, qui étaient jadis basées sur le poste de bureau des ordinateurs personnels et qui sont désormais basées sur le réseau.

Pour fournir aux citoyens et aux entreprises du Canada une gamme complète d'applications et de services innovateurs dans ce nouvel environnement des TIC en convergence, les réseaux de télécommunications de la prochaine génération du Canada doivent être entièrement interopérables. De plus, ils doivent appuyer les exigences d'applications et de processus transactionnels de plus en plus interdépendants. À mesure que les entreprises et les autres organismes reconnaissent les gains de productivité découlant de l'adoption des TIC et de la restructuration de leurs processus d'affaires, ils reconnaissent aussi un nouveau besoin de coordonner leurs nouvelles infrastructures de réseau en TI et leurs processus d'affaires à travers les frontières organisationnelles.

Tout comme les entreprises canadiennes se fieront de plus en plus à une infrastructure intelligente de TIC pour fonctionner efficacement au sein des chaînes d'approvisionnement interopérables à l'échelle mondiale, la R-D au Canada repose également sur une infrastructure intelligente et partagée des TIC pour appuyer l'innovation dans le large éventail de domaines de recherche. Pour assurer la commercialisation des résultats de la recherche, les chercheurs et les entreprises doivent avoir accès à une infrastructure intelligente des TIC, basée sur des normes et des protocoles communs qui appuient les architectures Web axées sur les services.

Pour que les organismes canadiens réalisent cette transition, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral doit aider à supporter et à coordonner les efforts en R-D qui s'ajouteront au développement de la prochaine génération d'infrastructure intelligente des TIC afin d'appuyer de plus en plus les processus d'affaires interdépendants et la R-D de l'industrie.

Mesures visant à améliorer l'adoption des TIC par le gouvernement

Le Groupe d'étude appuie fermement la conclusion générale du rapport final du Groupe conseil sur le Gouvernement en direct, selon laquelle le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership dans l'utilisation des TIC[35].

Un certain nombre de mémoires présentés au Groupe d'étude ont suggéré que le gouvernement fédéral assume un rôle de leadership dans l'adoption des TIC de pointe. On a attiré l'attention du Groupe d'étude sur les différents modèles qui sont utilisés à l'échelle internationale afin d'améliorer la participation technologique dans le cadre de l'approvisionnement gouvernemental. Parmi ces modèles, mentionnons : l'agrégation de la demande; le soutien au développement et à l'essai de prototypes de première étape, la création d'une demande sur les marchés initiaux; le renforcement et le développement de liens entre les institutions clés pour déployer et diffuser des TIC de pointe.

---

[35] Depuis la diffusion du rapport du Groupe conseil sur le Gouvernement en direct, la gestion opérationnelle de l'Initiative du Gouvernement en direct a été confiée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, alors que les responsabilités en matière de politique du Gouvernement en direct demeurent auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Selon le rapport annuel de 2005 sur le Gouvernement en direct, ce changement a confirmé que les investissements dans la voie électronique et la prestation de services en direct ont évolué du « statut de projet spécial » à des activités régulières pour le gouvernement du Canada.

Conformément à son principe général, c'est-à-dire celui de se fier au libre jeu du marché dans la mesure du possible, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait s'assurer que ses politiques d'approvisionnement renforcent la position concurrentielle des entreprises canadiennes au pays et à l'étranger, sans les isoler de la concurrence étrangère. Il considère également que, même si l'approvisionnement gouvernemental peut, dans des cas précis, aider à améliorer la performance canadienne dans l'adoption des TIC, il ne constitue pas le seul instrument stratégique et n'est pas toujours l'instrument le plus efficace.

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait être un chef de file dans l'adoption des technologies qui promettent d'importants avantages économiques et sociaux aux Canadiens, que ce soit directement en permettant la prestation de services gouvernementaux de qualité ou indirectement grâce à des effets de démonstration répandus dans l'ensemble de l'économie. Le protocole Internet version 6, ou IPv6, constitue un exemple d'une telle technologie.

Les adresses du réseau Internet servent à envoyer de l'information d'un ordinateur à l'autre sur Internet en acheminant l'information à sa destination finale. Le protocole qui permet l'administration de ces adresses est le protocole Internet (IP). La version la plus largement déployée de l'IP est la version 4 (IPv4). Toutefois, l'IPv4 comporte plusieurs limites que l'IPv6 est conçu pour surmonter. En plus d'accroître considérablement l'espace d'adresses IP, l'IPv6 offre une flexibilité et une fonctionnalité accrues, une meilleure transmission des données, des attributs de mobilité améliorés, des capacités de configuration plus faciles, une qualité de service rehaussée et une plus grande sécurité[36].

Le Groupe d'étude constate que les gouvernements d'autres pays procèdent à l'adoption du protocole IPv6.

- En 2003, l'administration américaine a établi que l'élaboration de mécanismes Internet sécuritaires et robustes étaient des objectifs importants en raison de la dépendance accrue du pays au cyberespace, et a identifié la transition vers le protocole IPv6 comme un facteur clé contribuant à la réalisation de ces objectifs. En juin 2005, l'administration américaine a déterminé que d'ici juin 2008, les réseaux du gouvernement américain utiliseront le protocole IPv6.
- En 2001, le gouvernement du Japon s'est fixé pour objectif national d'avoir un environnement Internet doté du protocole IPv6. Il continue de poursuivre vigoureusement cet objectif et participe actuellement à des expériences de vérification du modèle, y compris la vérification de l'efficacité du protocole IPv6 dans divers environnements d'applications et de la fiabilité des modèles de transition IPv4-IPv6.

---

36 U.S. Government Accountability Office, *Internet Protocol Version 6: Federal Agencies Need to Plan for Transition and Manage Security Risks*, GAO-05-845T. Washington, DC, GAO, 29 juin 2005. Affiché (en anglais) à **www.gao.gov/new.items/d05845t.pdf**.

- L'Union européenne a mis sur pied un groupe de travail dont le mandat consiste à établir des groupes de travail nationaux ou régionaux sur le protocole IPv6 dans l'ensemble de l'Europe et à solliciter une coopération partout dans le monde. Le groupe de travail de l'Union européenne et le conseil japonais de promotion du protocole IPv6 ont forgé une alliance pour favoriser le déploiement mondial du protocole IPv6[37].

Le Groupe d'étude est d'avis que le protocole IPv6 est un excellent exemple du type de progrès technologique que le gouvernement fédéral devrait adopter.

Mesures visant à promouvoir les compétences liées à l'adoption des TIC

Le Groupe d'étude est d'avis que le ministre de l'Industrie devrait solliciter l'avis du Conseil national d'adoption des TIC sur la façon dont le gouvernement fédéral devrait faciliter et promouvoir les compétences liées à l'adoption des TIC dans les secteurs privé et public et dans l'ensemble de la société canadienne d'une manière coordonnée à l'échelle nationale, en partenariat avec les provinces et d'autres intervenants.

Les sections suivantes énoncent certains des enjeux que le Conseil consultatif et le ministre pourraient examiner en regard de ces objectifs.

Adoption des TIC pour un développement communautaire amélioré

L'accès physique aux TIC au niveau communautaire, conjugué à une meilleure connectivité des réseaux à large bande, est un moyen idéal de distribuer les avantages sociaux et économiques de la TI. Une nouvelle génération d'applications des TIC permet aux collectivités d'adapter les TIC à leur propre situation, de développer un contenu local, ainsi que d'accéder au contenu créé par d'autres et de l'utiliser. Toutefois, aucun de ces avantages ne se concrétisera en l'absence d'alphabétisation électronique et de compétences en technologies au niveau communautaire.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un secteur privé dynamique des TIC est important non seulement pour créer des occasions dans l'ensemble de l'économie, mais qu'il constitue également un moteur pour créer une alphabétisation électronique et bâtir des connaissances en TIC au niveau communautaire. De plus, la Canadian Research Alliance for Community Innovation and Networking a noté dans son mémoire au Groupe d'étude que les réseaux communautaires et les autres organismes communautaires offrent des infrastructures technologiques et sociales pour l'accès, l'adoption et l'utilisation des TIC. Les réseaux communautaires servent aussi d'importantes sources de développement économique local et d'innovation. Dans le cadre de programmes de formation, par exemple, ils aident à assurer que tous les Canadiens et, particulièrement ceux qui risquent le plus d'être laissés pour compte, disposent des compétences nécessaires pour participer à l'économie réseautée.

---

37 *Ibid.*

Adoption des TIC pour une prestation améliorée des services publics

En 2002, la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (la Commission Romanow) et le rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (le Rapport Kirby) ont tous deux recommandé une augmentation des dépenses gouvernementales pour l'adoption des TIC dans le secteur de la santé[38]. Le gouvernement fédéral a accordé un financement considérable pour le développement de systèmes d'information de soins de santé conçus pour améliorer les soins dispensés aux malades et la prestation de soins de santé dans toutes les régions du pays. Dans le domaine de l'éducation, le Canada a été le premier pays à brancher l'ensemble de ses écoles et bibliothèques publiques à Internet. L'apprentissage en direct a également attiré l'attention du Conseil des ministres de l'éducation des gouvernements provinciaux et territoriaux[39]. Le défi soulevé dans de nombreux mémoires soumis au Groupe d'étude porte sur la façon dont le Canada peut améliorer et accélérer les progrès dans le télé-apprentissage, la télésanté et les autres domaines qui revêtent un intérêt et une importance au niveau social en général.

À l'instar des entreprises, le défi de taille auquel font face les fournisseurs de soins de santé, d'éducation et d'autres services publics est la restructuration des modèles de service actuels à la lumière des possibilités offertes par les TIC et Internet, ainsi que la reconception de leurs systèmes de prestation et structures organisationnelles en fonction de ces nouveaux modèles de services afin d'en saisir les avantages économiques et sociaux[40].

Alphabétisation électronique, compétences et apprentissage

Un système d'enseignement postsecondaire de haute qualité est essentiel pour fournir les compétences et les habiletés requises dans un marché de plus en plus axé sur les TIC. Les Canadiens sont bien instruits selon les normes internationales puisque 51 p. 100 des Canadiens âgés de 25 à 34 ans ont fait certaines études postsecondaires – le niveau le plus élevé dans l'OCDE. Le Canada devance de loin les États-Unis au chapitre du nombre de personnes ayant terminé des études collégiales, mais les résultats ne sont pas aussi bons en ce qui concerne les études universitaires.

---

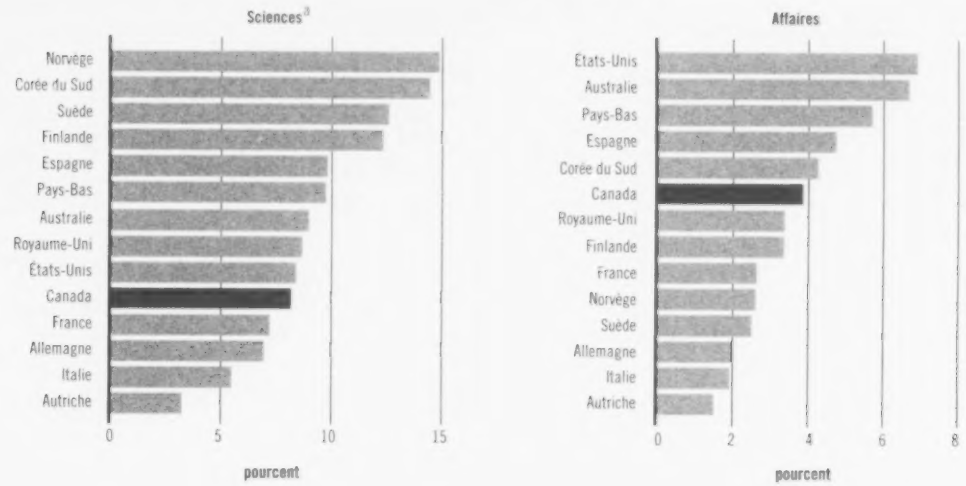
38 Voir Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. *Guidé par nos valeurs : L'avenir des soins de santé au Canada*, rapport final, Ottawa, novembre 2002. Affiché à **www.hc-sc.gc.ca/francais/pdf/romanow/CSS_Rapport_final.pdf**. Voir aussi Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, de la science et de la technologie du Canada, *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral*, rapport final, Ottawa, octobre 2002. Affiché à **www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/repoct02vol6-f.htm**.

39 Voir Conseil des ministres de l'Éducation, *Communiqué*, 6 octobre 2005. Affiché à **www.cmec.ca/releases/press.fr.stm?id=37**.

40 « Le défi du changement : Bâtir l'économie du XXIe siècle », document d'information pour la conférence Du commerce électronique à la cyberéconomie : Stratégies pour le XXIe siècle, 27 et 28 septembre 2004, Ottawa. Affiché à **www.e-economy.ca/epic/internet/inec2ee-ceace.nsf/vwapj/le_defi_du_changement.pdf/$FILE/le_defi_du_changement.pdf**.

Lorsqu'on compare la proportion de jeunes ayant un diplôme universitaire en sciences, le Canada suit de près les États-Unis qui se classent au milieu des pays membres de l'OCDE (figure 7-10). Toutefois, lorsqu'on compare la proportion de jeunes ayant un diplôme universitaire en affaires, le Canada arrive loin derrière les États-Unis, qui est en tête des classements de l'OCDE. De plus, un certain nombre de mémoires ont noté qu'on enregistre un taux faible et décroissant d'inscription dans les programmes en informatique et en ingénierie dans les collèges et les universités du Canada (figure 7-10).

Figure 7-10. Pourcentage des personnes âgées de 25 à 34 ans ayant un diplôme universitaire, pays sélectionnés, 2003 (en %)



[1]Les sciences englobent les sciences de la vie, les sciences physiques, les mathématiques et les statistiques, l'informatique, l'ingénierie, l'agriculture et la santé.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE — édition 2004*, Paris, OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, 2004.

Le Groupe d'étude est d'avis que les personnes dotées d'une expérience solide en sciences et en affaires sont souvent le lien clé entre la recherche en TIC et son adoption sur le marché. De façon plus générale, une main-d'œuvre bien instruite, dotée d'une série de compétences bien équilibrées, est essentielle pour intégrer des technologies habilitantes à une stratégie d'affaires, à une organisation et à des activités commerciales. Le Conseil des ressources humaines du logiciel du Canada a souligné ce domaine problématique dans son appel pour que le Canada créée une main-d'œuvre apte en TIC[41].

Au Canada, aux États-Unis et dans les autres administrations étrangères, on cherche de plus en plus à s'assurer que les programmes dans les diverses disciplines intègrent et appliquent les compétences et les connaissances en TIC[42].

Apprentissage continu

L'innovation technologique en milieu de travail, y compris l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux processus de travail, crée de nouvelles demandes au niveau de la main-d'œuvre pour les membres actuels qui ne disposent pas d'une éducation solide ou d'une formation régulière des compétences. Le Canada soutient mal la comparaison au chapitre de l'investissement des entreprises dans la formation en milieu de travail des employés. Par exemple, 31 p. 100 des travailleurs canadiens ont participé à la formation financée par l'employeur, comparativement à 35 p. 100 aux États-Unis et à 45 p. 100 au Royaume-Uni[43]. Les employés des PME sont deux fois moins susceptibles de recevoir une formation en bonne et due forme que ceux des grandes entreprises.

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait continuer à travailler avec les autres ordres de gouvernement au Canada et le secteur privé pour encourager une culture d'apprentissage continu et aider les employeurs à améliorer les compétences liées aux TIC en milieu de travail.

---

41 Conseil des ressources humaines du logiciel du Canada, juin 2005. Affiché à **www.shrc.ca/francais/index_f.html**.

42 Voir, par exemple, les travaux d'élaboration de programmes d'études de l'Association for Information Systems (AIS) auxquels ont participé plusieurs établissements d'enseignement situés partout dans le monde, y compris plusieurs universités canadiennes. Ces travaux portaient notamment sur la conception d'un modèle de programme répondant à une demande élevée et croissante pour des diplômés universitaires qui peuvent répondre aux besoins changeants de l'économie de l'information. Les modèles de programmes sont affichés (en anglais) à **www.aisnet.org/Curriculum/**.

43 OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Édition 2003 – Vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, tableau 5.1. Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/dataoecd/62/57/31775229.pdf**.

Mesures visant à promouvoir la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de cet environnement

Nonobstant les mesures déjà prises au Canada et à l'échelle internationale pour promouvoir la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de celui-ci, de nombreux intervenants ont mentionné au Groupe d'étude qu'il reste encore beaucoup à faire dans les domaines de la protection de la vie privée et des renseignements personnels en ce qui concerne les flux transfrontaliers des données; la sécurité informatique; et la politique et la réglementation en matière de consommation.

Les sections suivantes présentent certains des enjeux que le ministre et le Conseil consultatif pourraient examiner afin d'élaborer des mesures destinées à améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de cet environnement.

Protection de la vie privée et des renseignements personnels dans le commerce électronique international

Le Centre pour la défense de l'intérêt public, la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada, l'Association des consommateurs du Canada et la National Anti-Poverty Organization, ont écrit ce qui suit dans leur mémoire conjoint au Groupe d'étude[44] :

> [TRADUCTION] Un autre domaine clé de l'élaboration de politique est la protection de la vie privée des Canadiens. À ce jour, la vie privée des Canadiens a été relativement bien protégée au moyen des télécommunications traditionnelles. Cette confiance est menacée. Afin de réassurer les Canadiens, qui veulent de toute évidence une plus grande protection de la vie privée face aux télécommunications, le Groupe d'étude devrait faire en sorte que l'élaboration d'une politique sur la protection de la vie privée soit une priorité.

Le Groupe d'étude est d'accord pour dire que l'élaboration d'une politique sur la protection de la vie privée devrait être une priorité. L'examen parlementaire de la LPRPDE qui aura lieu sous peu serait une bonne occasion pour prendre pleinement en considération les enjeux en matière de protection de la vie privée dans le contexte des technologies à évolution rapide et des économies de plus en plus réseautées à l'échelle nationale et internationale.

---

[44] Centre pour la défense de l'intérêt public, Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada, Association des consommateurs du Canada et National Anti-Poverty Organization. *Comments of the consumer groups to the Telecom Policy Review Panel*, Ottawa, 15 août 2005. Affiché (en anglais) à **www.teletude.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/Consumer_Groups-Submission.pdf/$FILE/Consumer_Groups-Submission.pdf**.

Sans préjuger la portée ou le résultat de l'examen parlementaire de la LPRPDE, le Groupe d'étude est d'avis qu'un enjeu central qui mérite l'attention est la relation entre les politiques de protection de la vie privée et des renseignements personnels, d'une part, et celles de l'exploitation efficiente des marchés et des exploitations commerciales faites avec les TIC, en facilitant le flux de données entre pays, d'autre part. À cet égard, le Groupe d'étude considère qu'il y a un besoin urgent de renseignements et d'analyses sur ce sujet, selon une perspective canadienne, et que ceux-ci doivent être prêts à temps pour l'examen parlementaire de la LPRPDE.

La LPRPDE fournit une certaine protection des renseignements personnels des Canadiens lorsque les données sont transférées à des administrations étrangères. Toutefois, elle est principalement un instrument de réglementation nationale. Elle n'est pas conçue pour influencer les politiques des autres gouvernements en ce qui a trait à la protection de la vie privée et des renseignements personnels, y compris les données concernant les Canadiens qui peuvent être conservées à l'intérieur de leurs frontières à la suite de transactions de commerce électronique.

Pour garantir que les droits des Canadiens sont protégés au pays et à l'étranger, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait continuer à travailler avec d'autres pays pour élaborer des mécanismes internationaux en vue d'une application de la loi et d'une coopération réglementaire dans le domaine de la protection de la vie privée et des renseignements personnels.

Sécurité informatique

Les menaces actuelles et émergentes à la sécurité informatique sont considérables et ne montrent aucun signe de ralentissement. Le Groupe d'étude a appris qu'Industrie Canada élabore actuellement des propositions pour lutter contre ces menaces grâce à la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail sur le pourriel, en plus d'avoir établi le Groupe de travail sur la cybersécurité nationale et de travailler en étroite collaboration avec les autres pays. Il appuie fermement ce travail et est d'avis que le Canada doit répondre aussi rapidement et efficacement que possible aux menaces actuelles et émergentes à la sécurité informatique. Il est également d'avis que le secteur privé devrait jouer un plus grand rôle dans la réalisation de cet objectif.

Politique et réglementation en matière de consommation

Le Groupe d'étude note qu'un travail non négligeable a été réalisé au cours des dernières années afin de créer un environnement dans lequel les consommateurs peuvent avoir la certitude que les entreprises avec lesquelles ils font affaires en direct sont dignes de confiance et n'utiliseront pas leurs renseignements personnels à des fins trompeuses, et que leurs transactions sont sécuritaires. Le Groupe d'étude note également que les questions liées aux transactions entre les entreprises et les consommateurs constituent une sous-catégorie d'une

gamme beaucoup plus vaste de problèmes de consommation liés aux TIC. Comme le décrit le Bureau de la consommation d'Industrie Canada, dans un rapport détaillé de 2004 sur les tendances de consommation[45] :

> Par sa vitesse et son ampleur, l'évolution technologique transforme le marché. Grâce à la technologie, les consommateurs ont plus de choix, que ce soit sous forme de tout nouveaux produits et de services ou de rapports qualité-prix plus divers. Cependant, se tenir informé des nouvelles applications technologiques et savoir se renseigner sur les produits relève du défi pour les consommateurs et influe sur leur capacité de s'y retrouver sur le marché. Le renouvellement rapide des produits pose des problèmes de consommation tels que les mises à niveau pénibles et coûteuses, les risques supportés par les utilisateurs précoces et le risque de confusion – plus les coûts – associé à des normes concurrentes.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux partagent la responsabilité de protéger les consommateurs au Canada. Le gouvernement fédéral est responsable des normes nationales de marché et d'assurer un marché équitable, efficient et concurrentiel aux producteurs, aux commerçants et aux consommateurs.

Dans le cadre de différentes initiatives, tous les ordres de gouvernement ont encouragé le secteur privé à élaborer des approches basées sur le marché afin d'instaurer la confiance des consommateurs et de leur inculquer des connaissances, telles que les codes et les normes volontaires, en plus de réajuster des approches. Toutefois, jusqu'à présent, les initiatives menées ont essentiellement été conçues de façon *ad hoc*, sans presque aucune étude rigoureuse de leur efficacité. De plus, la prolifération de codes volontaires, qui couvrent parfois les mêmes domaines de produits, laisse entendre qu'il est nécessaire de considérer des approches plus formelles pour reconnaître et approuver les codes en vue d'assurer une crédibilité accrue auprès des consommateurs.

Le Groupe d'étude est préoccupé par le fait que dans l'ensemble des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au Canada, la législation sur la protection des consommateurs n'a généralement pas suivi le rythme des changements du marché axé sur les TIC. Par ailleurs, il constate qu'il n'existe aucun programme national d'éducation et de sensibilisation des consommateurs pour naviguer et transiger de façon sécuritaire au sein d'un marché dont l'intensité d'information s'accroît et qui est beaucoup plus complexe qu'il y a dix ans à peine.

---

45 Industrie Canada. Bureau de la consommation, *Rapport sur les tendances en consommation*, Ottawa, Industrie Canada, 2004. Affiché à **http://consumer.ic.gc.ca/epic/internet/inoca-bc.nsf/fr/ca02084f.html**.

Autres composantes

Comme il est mentionné précédemment, le Groupe d'étude présente dans le chapitre suivant des recommandations relatives à la sixième composante clé de la stratégie nationale d'adoption des TIC, à savoir les mesures visant à offrir un accès omniprésent aux réseaux et services à large bande de pointe.

En plus des six composantes stratégiques proposées à la lumière des mémoires qu'il a reçus et de la recherche qu'il a menée, le Groupe d'étude s'attend à ce que le Centre national d'adoption des TIC et le Conseil consultatif national sur les TIC identifient d'autres composantes qui devraient être incluses dans la stratégie. En particulier, il prévoit que de nouveaux défis stratégiques surviendront et que de nouveaux enjeux stratégiques feront surface à mesure que les initiatives d'adoption des TIC proposées dans le présent rapport seront mises en œuvre et à mesure que le cadre de réglementation des télécommunications recommandé dans le présent rapport appuyera la transformation non seulement des réseaux de télécommunications et des TIC du Canada, mais aussi celle des entreprises, des gouvernements, des organismes de la fonction publique et des collectivités qui en dépendent de plus en plus.

La mise en œuvre de la stratégie proposée dans le présent chapitre ne représente donc que le début d'un engagement à long terme envers une adoption intelligente des TIC dans l'ensemble de l'économie et de la société canadiennes et d'un engagement pour devenir des chefs de file mondiaux dans l'optimisation des avantages des TIC dans tous les domaines de la vie.

8 Chapitre 8

Connectivité – Achever le travail

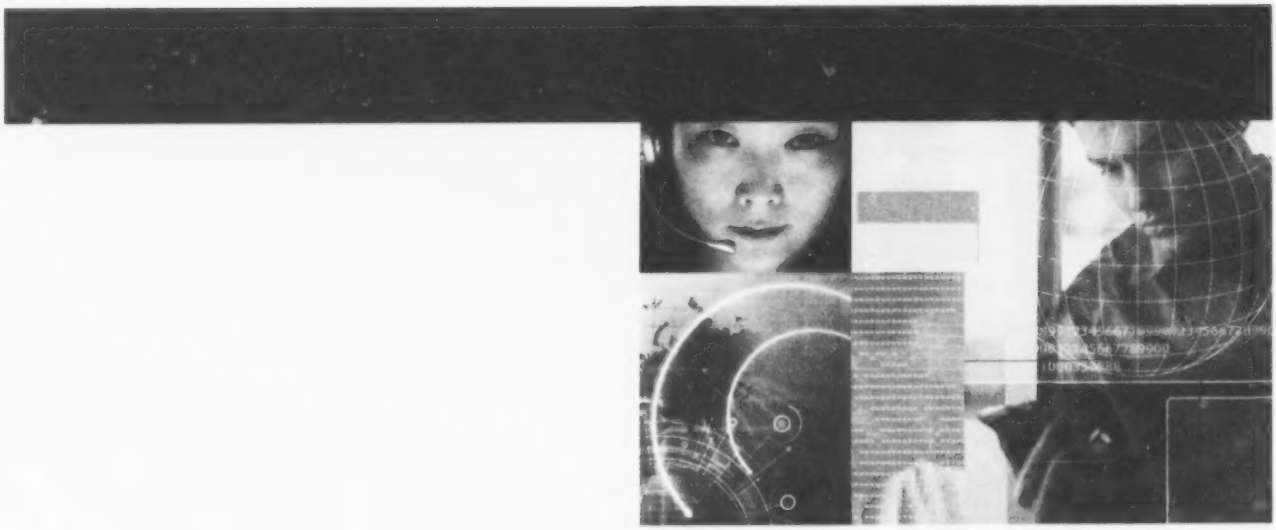


Table des matières

Réaffirmer l'engagement du Canada. 8-3
Les assises de la nouvelle politique 8-7
Approche générale 8-7
Mécanismes de financement 8-9
S'appuyer sur les initiatives antérieures de services à large bande 8-11
Inclusion de tous les Canadiens. 8-12
Mise en œuvre flexible 8-13
Coordination 8-13
Participation communautaire 8-14
Propriété privée et publique 8-15
Assurer un accès ouvert 8-16
Lignes directrices pour le programme U-CAN 8-17
Utiliser des mécanismes basés sur le marché 8-17
Séparer l'accès et la liaison secondaire. 8-18
Faire respecter les engagements 8-19
Assurer une neutralité sur le plan de la concurrence et de la technologie 8-19
Évaluer le progrès 8-20

Réaffirmer l'engagement du Canada

Le Canada figure parmi l'un des premiers pays à avoir reconnu le potentiel présenté par les technologies de l'information et des communications (TIC) pour transformer et enrichir la vie économique et sociale. Depuis 1993, le gouvernement fédéral et la plupart des provinces ont pour orientation stratégique d'accroître le niveau de « connectivité » électronique des consommateurs et des entreprises du Canada entre eux et avec le monde. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a fait des investissements de près de 600 millions de dollars visant à mettre en œuvre le programme de connectivité.

Grâce à l'un de ces investissements, le programme Rescol canadien[1] du gouvernement fédéral, le Canada est devenu le premier pays au monde à brancher l'ensemble de ses écoles et bibliothèques à Internet. Le Programme d'accès communautaire[2] d'Industrie Canada offre désormais un accès Internet dans des lieux publics à quelque 100 000 Canadiens chaque jour, et il a dispensé une formation à 19 500 bénévoles communautaires par le biais de son réseau pancanadien de sites Internet publics.

En 2000, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif stratégique d'assurer que les réseaux et services à large bande soient accessibles aux entreprises et aux résidants dans chaque collectivité canadienne. Le Groupe de travail national sur les services à large bande a été établi pour recommander la façon d'atteindre l'objectif du gouvernement fédéral concernant l'accès à large bande. En réponse au rapport de 2001 de ce groupe de travail[3], Industrie Canada a lancé le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord (PSLB) en 2002 et l'Initiative nationale de satellite en 2003[4]. Outre le PSLB, d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux ont parrainé des programmes d'accès à large bande dans les diverses parties du Canada.

Bien que ces investissements du secteur public soient importants, le libre jeu du marché a joué un rôle encore plus important pour faire du Canada un chef de file mondial dans le déploiement des services à large bande. Vers le milieu des années 1990, un marché de services à large bande vigoureux et concurrentiel s'est développé au Canada. Vers le milieu et la fin des années 1990, les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone ont commencé à offrir un accès haute vitesse au moyen d'installations à plus grande capacité dans les centres urbains. Les câblodistributeurs canadiens ont fait figure de pionniers mondiaux dans la prestation de services par modem câble dès 1996. Le déploiement à grande échelle subséquent des services à large bande sur une ligne d'accès numérique (LAN) par les compagnies de téléphone canadiennes titulaires a propulsé le Canada au deuxième rang mondial pour ce qui est du niveau de pénétration des services à large bande en 2003.

---

1 Pour en savoir davantage sur le programme Rescol canadien, consulter son site Web à **www.rescol.ca**.

2 Pour en savoir davantage sur le Programme d'accès communautaire, consulter son site Web à **http://pac.ic.gc.ca**.

3 Le rapport est affiché à **www.largebande.gc.ca/pub/program/nbtf/index.html?iin,lang=fr**.

4 Consulter le site Web **www.largebande.gc.ca** pour en savoir davantage sur le programme de services à large bande du gouvernement fédéral.

En 2000, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a commencé à produire des rapports sur la pénétration des services à large bande dans ses pays membres. À l'époque, ce taux de pénétration au Canada était de 4,5 p. 100, mesuré selon le nombre d'abonnés aux services à large bande par 100 habitants. Au cours des cinq dernières années, le taux de pénétration des services à large bande a quadruplé au pays, et la proportion de Canadiens qui sont des abonnés payants se chiffre maintenant à 19,2 p. 100 selon les dernières statistiques de l'OCDE[5]. Au moyen de paramètres différents, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a indiqué que les services à large bande sont désormais offerts à 89 p. 100 de l'ensemble des ménages canadiens, soit à 98 p. 100 des ménages urbains et à 69 p. 100 des ménages ruraux. Il a également indiqué qu'environ 48 p. 100 des ménages qui ont accès aux services à large bande y sont abonnés[6].

La croissance impressionnante au cours des cinq dernières années des services à large bande au Canada est principalement attribuable à l'expansion des marchés commerciaux concurrentiels. Les initiatives de services à large bande des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont également joué un rôle important pour aider à combler le « fossé de la large bande ». Toutefois, de nombreuses collectivités rurales et des Premières nations n'ont pas accès aux services à large bande, et il reste encore des régions non desservies près des grands centres urbains.

Tel que mentionné au chapitre 7, Politique sur les technologies de l'information et des communications, le Groupe d'étude est d'avis que l'adoption intelligente des TIC est essentielle pour accroître la productivité et la compétitivité du Canada, améliorer l'efficience et la qualité de l'éducation, des soins de santé et des autres services publics et fournir des occasions à tous les Canadiens de participer et de contribuer à la société.

L'accès aux services à large bande devient un prérequis pour partager les avantages économiques et sociaux fournis par un large éventail de nouveaux services et applications des TIC dans les secteurs privé et public. C'est le cas tant dans les régions rurales et éloignées du pays que dans les régions plus urbaines du sud du Canada. L'accès à large bande permettra de fournir les avantages suivants aux régions encore non desservies du Canada :

- **Une meilleure éducation primaire et secondaire, ainsi que de nouvelles possibilités pour l'enseignement postsecondaire, la formation et l'apprentissage continu** – Les services à large bande peuvent offrir aux étudiants, aux enseignants, aux formateurs et aux étudiants autodidactes un accès aux cours et au matériel pédagogique en direct, et les brancher à des collègues et des pairs afin de partager l'information et de travailler ensemble à des projets.

---

5 Voir *OECD Broadband Statistics, June 2005*. Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/document/16/0,2340,fr_2649_34225_35526608_1_1_1_1,00.html**.

6 CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil — État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*, 31 octobre 2005, p. 97. Affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.pdf**.

- **Amélioration des soins de santé** – Les services à large bande peuvent aider à fournir de meilleurs services de soins de santé dans les régions rurales et éloignées en permettant aux professionnels médicaux établis dans ces régions d'obtenir des services de diagnostic et une aide en temps réel par des collègues situés dans les grands centres. Ils peuvent également donner aux résidants des régions rurales et éloignées un meilleur accès à l'information qui peut prévenir la maladie et promouvoir des modes de vie sains.
- **Nouveaux et meilleurs débouchés commerciaux** – Les services à large bande permettent d'utiliser des services de marketing en direct et de commerce électronique pour générer la croissance dans les secteurs du tourisme et des loisirs, ainsi que dans les autres industries de services, qui deviennent des sources importantes d'emploi dans bien des régions rurales ou éloignées. L'accès à large bande est également essentiel pour améliorer la productivité et la compétitivité des industries agricoles et manufacturières basées sur les ressources.
- **Collectivités rurales et éloignées plus fortes** – Les services à large bande peuvent aider les résidants des régions rurales et éloignées à se prendre en main parce qu'ils améliorent l'accès à l'information sur les questions de politique publique qui touchent leurs collectivités et parce qu'ils favorisent l'engagement dans les activités de gouvernance, du niveau local au niveau national.
- **Possibilités culturelles accrues** – Les services à large bande ouvrent l'accès à une vaste gamme de produits et services de divertissement. Ils offrent également des possibilités de concevoir de nouvelles formes d'expression culturelle et de préserver les langues et les cultures traditionnelles.

En plus d'offrir des possibilités améliorées en matière d'éducation, de soins de santé et d'économie, l'accès aux services à large bande dans les régions encore non desservies du pays permettra de faire en sorte que tous les Canadiens aient l'occasion de participer à la « société mondiale de l'information[7] ».

À l'ère des réseaux connectés à l'échelle mondiale, la distance ne pose plus les obstacles à la participation économique et sociale de jadis. Les personnes et les collectivités sont non seulement des consommateurs, mais elles deviennent de plus en plus les producteurs de biens et de services de l'information. Les marchés de masse et les produits normalisés pavent la voie à des segments de marché différenciés et à des solutions personnalisées. La diversité est reconnue comme une éventuelle source de force dans l'environnement mondial. La créativité et le contrôle ne se trouvent plus au centre, mais dans les extrémités – dans les réseaux, les entreprises, les collectivités et les pays.

---

[7] Consulter le site Web **www.itu.int/WSIS/index_fr.html** pour obtenir des renseignements concernant le Sommet mondial sur la société de l'information des Nations Unies, qui s'est déroulé à Genève en 2003 et à Tunis en 2005, et pour accéder aux ressources d'information connexes.

Afin de maximiser son potentiel, le Canada doit miser sur sa diversité géographique et démographique et donner à tous l'occasion de contribuer à l'instauration d'un pays plus fort et plus prospère, peu importe le lieu de résidence. L'inclusion sociale et économique ne devrait plus être considérée comme un défi, mais plutôt comme une occasion qu'il faut saisir.

Le Canada a été reconnu comme l'un des pays les plus branchés au monde, mais il doit se comparer sans cesse aux autres pays et ajuster ses politiques pour continuer à récolter les avantages économiques et sociaux éventuels des technologies de télécommunications en évolution. S'il ne parvient pas à relever le défi du changement, il court le risque de mettre en péril sa position concurrentielle en tant qu'un des chefs de file de l'innovation dans l'économie réseautée mondiale du XXI^{e} siècle.

Selon les données de l'OCDE, la position de tête du Canada en matière de services à large bande prend du recul. En 2003, il était au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE quant au nombre d'abonnés aux services Internet à haute vitesse par 100 habitants. En juin 2005, il avait reculé au sixième rang.

En raison de l'importance accrue de l'accès à large bande pour une pleine participation à la société du XXI^{e} siècle, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait réaffirmer son engagement de maintenir le leadership mondial du Canada dans le domaine des services à large bande et d'assurer que ces services sont accessibles partout au pays.

Recommandation 8-1

Que dans le cadre de sa stratégie nationale sur les technologies de l'information et des communications, le gouvernement fédéral :

a) **s'assure que le Canada demeure un chef de file mondial dans le déploiement des réseaux à large bande;**

b) **lance immédiatement un programme destiné à assurer que des services à large bande soient accessibles, à un prix abordable et de façon fiable, dans toutes les régions du Canada, y compris les régions urbaines, rurales et éloignées, d'ici 2010 au plus tard.**

Le Canada est fier, à juste titre, d'avoir atteint un niveau élevé de pénétration des services de télécommunications vocales. Les services vocaux filaires et sans fil sont, respectivement, à la portée de plus de 99 p. 100 et de près de 98 p. 100 des ménages canadiens, et plus de 98 p. 100 de ces ménages sont reliés à des réseaux qui offrent de tels services[8]. Ce taux de pénétration est si élevé qu'on le qualifie de couverture « universelle » ou « omniprésente ». Selon le Groupe d'étude, le Canada devrait viser à atteindre des niveaux tout aussi omniprésents dans la pénétration des services à large bande d'ici 2010.

[8] Statistique Canada et Rapport de suivi du CRTC, 2005. Le taux précis de pénétration de services filaires et sans fil combiné est de 98,8 p. 100.

Il s'agit d'un objectif ambitieux, mais même s'il est atteint, la tâche de brancher les Canadiens au moyen de réseaux de télécommunications omniprésents ne sera pas accomplie. Le défi d'offrir un accès omniprésent aux réseaux de télécommunications est permanent et évolue avec chaque nouvelle génération de technologie. Dans les années 1990, le fait de brancher toutes les écoles canadiennes par le truchement de modem commuté était un objectif innovateur et pionnier, mais de nos jours cet objectif n'est plus suffisant. Les réseaux à large bande actuels représentent un progrès considérable par rapport aux réseaux téléphoniques traditionnels. Cependant, ils ne se trouvent qu'à l'étape la plus récente de l'évolution des réseaux de télécommunications. Ils seront dépassés à mesure que la capacité des réseaux continue d'évoluer en réponse à la demande pour de nouveaux services et applications. La vitesse des services à large bande, qui a quintuplé entre 2000 et 2005, n'est que le début de l'histoire des services à large bande, et non la fin.

À mesure que les services à large bande et les autres technologies évoluent, un défi persistera : s'assurer que les technologies de télécommunications de pointe deviennent accessibles à tous les Canadiens dans un délai raisonnable.

Recommandation 8-2

Que le gouvernement fédéral surveille continuellement les développements technologiques dans le secteur des télécommunications, évalue leurs répercussions économiques et sociales et adopte des politiques pour assurer que le Canada demeure un chef de file dans le déploiement de services de télécommunications de pointe.

Les assises de la nouvelle politique

Approche générale

Au chapitre 2, Objectifs de politique et réglementation, le Groupe d'étude a établi un certain nombre de principes fondamentaux qui devraient sous-tendre la politique canadienne de télécommunication. Trois de ces principes sont particulièrement pertinents au défi d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande :

- recourir principalement au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;
- utiliser des mesures gouvernementales bien ciblées dans les cas où le marché n'a pas réussi à le faire ou risque de ne pas le faire;
- assurer que les mesures gouvernementales sont efficaces et proportionnelles à leurs objectifs.

Au moment d'examiner les façons d'appliquer ces principes au défi du Canada pour que sa population demeure la plus branchée au monde, il faut d'abord déterminer ce que les marchés de télécommunications concurrentiels sont à même de réaliser à eux seuls. À cet égard, le Groupe d'étude note que les baisses du prix des technologies d'accès, conjuguées à la mise au point de nouvelles technologies sans fil comme le WiMAX et les services de satellite à haute puissance, feront en sorte que les régions auparavant non viables sur le plan économique seront desservies par le marché. Il est probable que ces régions seront desservies à la fois par des compagnies de téléphone et des câblodistributeurs titulaires réglementés et par de nouveaux venus, dont un grand nombre sont susceptibles d'utiliser de nouveaux services sans fil à faible coût.

Au moment de chercher à appliquer ces principes de politique généraux au défi d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande, le Groupe d'étude a dû s'attaquer à deux questions clés :

- Le libre jeu du marché peut-il, à lui seul, permettre d'atteindre cet objectif?
- Dans la négative, quel type d'intervention gouvernementale serait nécessaire?

Bon nombre des participants au Forum sur l'accès organisé par le Groupe d'étude à Whitehorse en septembre 2005 – notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les collectivités locales – étaient d'avis que le libre jeu du marché, à lui seul, ne permettrait pas d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande dans un proche avenir. Un grand nombre des mémoires envoyés au Groupe d'étude, en réponse au *Document de consultation*[9], abondaient dans ce sens. Toutefois, une étude d'un expert-conseil présentée au Groupe d'étude dans la première série de mémoires avait conclu que le libre jeu du marché pouvait, à lui seul, assurer un accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010[10]. Cette constatation a été contestée dans la deuxième série de mémoires et mise en doute par les autres parties.

Afin de mieux comprendre ces points de vue conflictuels, le Groupe d'étude a mené sa propre étude pour évaluer si les forces du marché peuvent atteindre l'objectif d'assurer une accessibilité omniprésente aux services à large bande d'ici la fin de cette décennie. L'étude a commencé par l'élaboration d'une carte très détaillée du Canada, qui identifiait les régions où les services à large bande ne sont pas actuellement disponibles et qui indiquait le point d'accès au réseau le plus proche dans chaque région non desservie. Au moyen de données géographiques, techniques et financières, l'étude a ensuite évalué le coût lié à la prestation d'un accès à large bande dans ces régions non desservies, par l'entremise des solutions les plus efficaces en matière de coûts. À l'aide des données sur la population et des analyses comparatives tirées des plans d'affaires (analyses de rentabilisation) des fournisseurs de services à large bande actuels dans les régions rurales et éloignées, l'étude a procédé à la segmentation du marché actuellement non desservi. Ainsi, elle a identifié les régions où un plan d'affaires viable pourrait exister si les technologies

---

9 Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. *Document de consultation*. Ottawa, 6 juin 2005. Affiché à **www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp_gecrt.nsf/vwapj/Consultation_Paper-Final-Clean_F.pdf/$FILE/Consultation_Paper-Final-Clean_F.pdf**.

10 Voir SECOR Consulting, *Broadband Access for Every Canadian Home: the Business Case*. Affiché (en anglais) à **www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/Appendix_E3.pdf/$FILE/Appendix_E3.pdf**.

les moins chères étaient utilisées pour étendre les réseaux à large bande vers ces régions et assurer leur accès. Elle a également cerné les régions où une certaine forme de subvention serait requise pour assurer l'offre de services à large bande d'une manière durable, extensible et qui puisse être mise à niveau au fur et à mesure que les marchés grandissent et que la technologie évolue.

Tel que mentionné précédemment, le CRTC a indiqué qu'environ 89 p. 100 des ménages canadiens ont actuellement accès aux services à large bande. À la lumière de son étude, le Groupe d'étude estime que les initiatives en cours feront augmenter ce taux à 91 p. 100 d'ici la fin de 2007. Par ailleurs, l'analyse du Groupe d'étude laisse entendre qu'il existe une possibilité de plan d'affaires viable en faveur de la prestation d'un accès aux services à large bande, au moyen de technologies sans fil à faible coût, à un nombre non négligeable de Canadiens actuellement non desservis, si le secteur privé décidait de faire un tel investissement. Néanmoins, l'étude révèle qu'il n'y a pas de plan d'affaires viable dans toutes les régions et que, sans une certaine forme d'intervention gouvernementale, un nombre considérable de Canadiens resteront sans accès aux services à large bande. L'étude conclut que, compte tenu du niveau maximal d'investissement « rentable » du secteur privé, environ 1,5 million de personnes (soit près de 5 p. 100 de la population du Canada) n'auront toujours pas accès aux services à large bande[11].

À la lumière des constatations de son étude (voir l'annexe A), des mémoires des parties intéressées et des autres renseignements disponibles, le Groupe d'étude conclut que le libre jeu du marché ne pourra assurer, à lui seul, un accès à large bande omniprésent et à coût abordable au Canada d'ici 2010.

Recommandation 8-3

Que la politique du gouvernement fédéral reconnaisse que le libre jeu du marché :

a) **continuera d'étendre l'accessibilité des services à large bande dans l'ensemble du pays;**

b) **mais ne pourra permettre d'atteindre l'objectif de politique qui consiste à offrir un accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010, particulièrement dans les régions rurales et éloignées.**

Mécanismes de financement

Tel que mentionné tout au long du présent rapport, le Groupe d'étude est d'avis qu'en règle générale, le gouvernement fédéral devrait se fier principalement au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, mais qu'il faudrait utiliser des mesures gouvernementales bien ciblées et proportionnelles dans les cas où le marché n'y parvient pas.

---

11 L'analyse du Groupe d'étude reposait sur les coûts, les prix et les taux de participation estimatifs moyens pour offrir les services à large bande aux régions non desservies. Il se peut que les chiffres réels varient considérablement entre les différentes régions non desservies en raison des différences au niveau du relief et de la densité de la population. Le 16 février 2006, le CRTC a publié la Décision Télécom CRTC 2006-9, *Utilisation des fonds des comptes de report*, qui établit que les fonds mis de côté dans des « comptes de report » par certaines entreprises de services locaux concurrentes (ESLT) devraient servir principalement à l'expansion des services à large bande dans les territoires desservis par ces ESLT. L'analyse effectuée par le Groupe d'étude révèle que, même si tous les fonds de ces comptes de report servaient à l'expansion des services à large bande dans les zones non rentables des ESLT visées, un nombre élevé de Canadiens n'auraient toujours pas accès au service à large bande.

Certains mémoires présentés au Groupe d'étude ont proposé d'utiliser des subventions gouvernementales pour étendre l'accès aux services à large bande dans les régions rurales et éloignées. D'autres ont suggéré que l'accès aux services à large bande devrait être financé par l'industrie des télécommunications même – par exemple, dans le cadre d'un fonds de contribution du type utilisé par le CRTC pour subventionner les coûts liés à la prestation du service de base aux clients dans les zones de desserte à coût élevé.

Tel que mentionné au chapitre 3, Réglementation économique, à l'époque des télécommunications monopolistiques, l'interfinancement entre les différents services de télécommunications avait aidé à assurer un accès universel et à coût abordable au service de base. Toutefois, avec l'avènement de la concurrence, l'interfinancement a été graduellement remplacé par des subventions plus ciblées. Le fonds de contribution réglementé par le CRTC est une forme de subvention plus directe qui continue de jouer un rôle important dans le soutien de l'accès universel aux services de télécommunications de base. Le Groupe d'étude appuie l'utilisation continue du fonds de contribution à cette fin.

En général, toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que l'interfinancement entre les catégories de clients des services de télécommunications n'est pas un moyen approprié pour atteindre les objectifs de politique dans une industrie des télécommunications concurrentielle. Si les subventions inter-services demeurent minimes, comme les subventions du fonds de contribution du CRTC, les distorsions économiques et les inefficiences seront minimisées. Par contre, si le fonds de contribution est considérablement élargi pour financer les programmes d'expansion des services à large bande, les distorsions de prix et les inefficiences augmenteront à un niveau inacceptable. Cela se traduirait par une distorsion des marchés et une attribution inefficiente des ressources en diminuant artificiellement les prix pour certains services et en augmentant les prix d'autres services.

L'interfinancement interne n'est pas souhaitable non plus du point de vue de l'équité sociale. Comme le coût des subventions est transféré aux consommateurs et comme tous les consommateurs y contribuent au même taux peu importe leur revenu, l'interfinancement interne impose réellement une taxe régressive sur les clients des fournisseurs de services de télécommunications.

Le Groupe d'étude craint également que la structure en évolution de l'industrie des télécommunications ne fasse en sorte que l'interfinancement interne soit une solution de moins en moins viable. Auparavant, la plupart des fournisseurs de services pouvaient être inclus dans de tels programmes, titulaires comme nouveaux venus. Toutefois, ceci est de moins en moins possible à mesure que de nouveaux types de services, fournis par de nouveaux genres de concurrents, surgissent de l'extérieur de l'industrie des télécommunications – p. ex., les fournisseurs Internet de services de voix sur protocole Internet (VoIP) d'un ordinateur personnel à l'autre.

Dans un environnement changeant des télécommunications tel que décrit au chapitre 1, une taxe imposée aux fournisseurs ou aux abonnés de services de télécommunications en vue de subventionner l'expansion des services à large bande exercerait un fardeau injuste sur les fournisseurs de télécommunications traditionnels et leurs clients, alors que certains nouveaux venus, tels que les fournisseurs de services sur le Web et leurs clients, en seraient exempts. Ces solutions ne semblent ni efficaces ni équitables.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude conclut que le fonds de contribution du CRTC ne devrait pas être utilisé pour financer l'expansion de l'accès aux services à large bande.

La disponibilité omniprésente des services à large bande est un objectif de politique national souhaitable, tant sur le plan économique que social. Conformément aux principes économiques et stratégiques de base énoncés dans le présent rapport, le Groupe d'étude juge que, dans les cas où le marché ne parvient pas à offrir un accès omniprésent, le coût lié à l'atteinte des objectifs économiques et sociaux importants devrait être partagé par tous les Canadiens. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que les recettes fiscales du gouvernement fédéral devraient servir à financer un programme de subvention efficient et ciblé, conçu pour assurer un accès omniprésent aux services à large bande. Dans le présent rapport, le Groupe d'étude propose une forme particulière de programme de subvention taillé sur mesure afin d'atteindre l'objectif de politique en question, soit celui d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande d'une manière efficace et économique.

Recommandation 8-4

Qu'un programme de subvention gouvernemental ciblé, le programme Ubiquité Canada/ Ubiquitous Canadian Access Network ou U-CAN, soit établi pour assurer l'accessibilité des services à large bande aux Canadiens dans les régions où les exploitants commerciaux n'offrent pas un tel service ou ne sont pas susceptibles de le faire pour des raisons économiques.

S'appuyer sur les initiatives antérieures de services à large bande

On peut tirer plusieurs leçons des programmes canadiens de services à large bande antérieurs. Ces leçons ont été portées à l'attention du Groupe d'étude dans les mémories écrits reçus en réponse au *Document de consultation*, lors des discussions du Forum sur l'accès à Whitehorse et du Forum sur la politique à Gatineau, ainsi que lors des consultations avec les divers intervenants. Ces leçons devraient être appliquées à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme U-CAN. Elles permettront d'assurer que l'argent des contribuables canadiens est bien dépensé et que l'objectif d'une accessibilité omniprésente aux services à large bande d'ici 2010 est atteint de la façon la plus efficiente et efficace possible.

Inclusion de tous les Canadiens

Le PSLB a réussi à brancher plus de 900 collectivités qui, autrement, n'auraient pas eu accès aux services à large bande. Toutefois, il était conçu en tant que programme pilote. Son financement limité n'a pas suffi à répondre à toutes les demandes reçues, et encore moins à brancher toutes les collectivités. Comme le programme a reçu plus de demandes qu'il ne pouvait financer, un processus concurrentiel a été élaboré pour attribuer les fonds disponibles. Les demandes d'un bon nombre de collectivités ont donc essuyé un refus.

Selon le Groupe d'étude, le temps des programmes pilotes qui réalisent des résultats partiels est révolu. L'accès aux services à large bande devrait être étendu à toutes les régions du Canada, et non seulement à des collectivités sélectionnées.

Comme l'a recommandé le Groupe d'étude, l'objectif du Canada devrait être d'assurer un accès omniprésent et à coût abordable aux services à large bande dans les plus brefs délais. Étant donné les ressources publiques limitées et la capacité du libre jeu du marché à atteindre une grande partie de cet objectif, le but principal du programme U-CAN devrait être de combler les lacunes dans la couverture à large bande au Canada. Le programme U-CAN devrait viser les régions où le marché n'est pas susceptible d'assurer une couverture à large bande dans un proche avenir parce que les revenus éventuels tirés des clients ne suffisent pas à couvrir les coûts liés au déploiement et à l'exploitation des réseaux à large bande.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un programme destiné à assurer l'accessibilité omniprésente des services à large bande ne devrait pas se concentrer sur des « collectivités » individuelles qui élaborent des plans d'activités et se livrent concurrence en vue d'obtenir des fonds. Le programme devrait plutôt viser une couverture plus vaste que les collectivités sélectionnées. En même temps, la conception du programme devrait être assez flexible pour répondre aux exigences d'accès d'un large éventail de collectivités et de régions, car la diversité géographique du Canada empêche d'avoir une solution unique. Enfin, comme les différentes régions du pays ont différents niveaux de déploiement, le Groupe d'étude considère que les subventions devraient être accordées selon les exigences réelles pour achever le travail, et non selon le nombre d'habitants ou d'autres formules.

Recommandation 8-5

Que le programme U-CAN vise à achever le travail commencé par le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord, c'est-à-dire assurer, d'ici 2010, un accès omniprésent aux services à large bande dans toutes les régions du Canada que le marché n'est pas susceptible de desservir à lui seul.

Recommandation 8-6

Que l'affectation budgétaire pour le programme U-CAN se fonde sur les coûts prévus de la connectivité à large bande dans les régions encore non desservies du Canada et que les fonds soient attribués selon le coût prévu pour fournir une telle connectivité dans chaque région.

Mise en œuvre flexible

Les différentes régions du pays ont des besoins différents en matière de services à large bande, et se trouvent à différentes étapes de préparation à l'égard des services à large bande. Dans certaines régions, une seule subvention en capital pourrait suffire pour assurer un accès aux services à large bande de façon durable. Dans d'autres régions, il peut s'avérer également nécessaire de subventionner les dépenses d'exploitation pendant un certain temps, jusqu'à ce que le seuil de rentabilité soit atteint. Dans d'autres cas encore, il se peut qu'un accès aux services à large bande ne soit jamais viable sur le plan économique sans subvention continue.

En plus d'avoir des besoins financiers différents, les régions non desservies ne se trouvent pas toutes au même point de départ. Ainsi, des régions comptent certains fournisseurs de services dotés de compétences et d'autres capacités nécessaires pour construire et exploiter des réseaux d'accès aux services à large bande et pour mettre au point des applications et des services locaux. D'autres régions auront besoin d'aide pour devenir prêtes à accéder aux services à large bande. Pour être efficace, le programme U-CAN doit tenir compte de ces différences et éviter d'adopter une approche utilisant une « même recette pour tous ».

Recommandation 8-7

Que le programme U-CAN soit conçu et mis en œuvre de façon flexible en tenant compte des besoins des intervenants dans les régions à desservir, notamment les gouvernements, les collectivités et le secteur privé.

Coordination

Les fournisseurs de services de télécommunications, les ministères et les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, les municipalités et les organismes communautaires ont tous contribué, dans le cadre d'initiatives antérieures et en cours, à l'expansion de l'accès aux services à large bande au Canada. Selon le Groupe d'étude, tous ces acteurs devraient être des intervenants du programme U-CAN.

D'après l'expérience des programmes de services à large bande précédents, on obtient des résultats optimaux lorsqu'on consulte les intervenants à l'étape de la conception et de l'élaboration des programmes et lorsque les initiatives sont mises en œuvre de manière coordonnée. Avant de procéder à une initiative d'expansion des services à large bande dans une région donnée, les administrateurs du programme U-CAN devraient mener un processus de consultation publique. Ce processus devrait viser à éviter le dédoublement des efforts entre les secteurs public et privé, comprendre les programmes des différentes administrations et des différents ministères et veiller à ce que les initiatives du programme correspondent aux exigences réglementaires imposées aux fournisseurs de services de télécommunications. En particulier, les initiatives de services à large bande du programme U-CAN devraient compléter, et non dédoubler, les projets d'infrastructure prescrits dans le cadre des plans d'amélioration du service approuvés par le CRTC, ou les projets d'infrastructure à large bande financés par les comptes de report de plafonnement des prix établis par le CRTC.

Le programme U-CAN et les autres initiatives du gouvernement fédéral, comme celles destinées aux Premières nations, devraient assurer une coordination et une utilisation efficiente des fonds publics, sans étouffer ou dédoubler par inadvertance les initiatives basées sur le marché pour déployer des réseaux à large bande. En général, il faudrait une meilleure coordination continue entre les programmes d'expansion des services à large bande des gouvernements fédéral et provinciaux afin d'accroître leur efficacité et d'éviter le dédoublement et des signaux de marché incohérents. Le Centre national d'adoption des TIC, décrit au chapitre 7, devrait être chargé de jouer ce rôle de coordination.

Recommandation 8-8

Que les initiatives d'expansion des services à large bande du programme U-CAN ne soient mises en œuvre qu'après une coordination avec les intervenants des autres programmes d'expansion des services à large bande du secteur privé, les ministères et organismes du gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement.

Participation communautaire

Le programme U-CAN a pour objet d'aider à mettre les avantages des services à large bande à la portée des Canadiens partout au pays. Pour être efficace et justifier le coût du programme U-CAN, l'accès aux services à large bande doit fournir des solutions locales à des exigences locales – qu'il s'agisse de meilleurs services d'éducation et de soins de santé, de possibilités innovatrices pour les affaires et l'emploi, d'une gouvernance améliorée ou d'une expression culturelle.

Les avantages locaux des services à large bande devraient être maximisés par la participation active des entreprises locales, des résidants et des fournisseurs locaux de services d'éducation, de soins de santé et d'autres services publics. Pour des raisons économiques et sociales, la participation communautaire est un gage de réussite pour le programme.

Recommandation 8-9

Que les administrateurs du programme U-CAN élaborent des initiatives d'expansion de services à large bande en consultation avec les membres et les organismes communautaires qui peuvent aider à définir les besoins d'accès communautaires.

Comme l'ont fait remarquer de nombreux mémoires présentés au Groupe d'étude, les collectivités ont besoin de plus qu'un accès à la technologie pour profiter pleinement des avantages éventuels de l'accès aux services à large bande. Elles ont également besoin d'un accès aux outils qui les aideront à améliorer leur préparation aux services à large bande et qui aideront leurs membres à non seulement apprendre comment utiliser la technologie, mais aussi à concevoir des applications et des services adaptés à leurs besoins. Comme dans le cas de la technologie, il n'existe pas de solution unique à ces besoins d'apprentissage. Ceux-ci varient selon les facteurs géographiques et démographiques et selon les circonstances sociales et économiques.

Au chapitre 7, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement fédéral élabore une stratégie nationale d'adoption des TIC qui viserait, entre autres, à offrir à tous les Canadiens l'information et les compétences nécessaires pour mieux utiliser les TIC afin de réaliser leur potentiel économique et social. Le Groupe d'étude recommande également la création du Centre national d'adoption des TIC, chargé de planifier et de coordonner la mise en œuvre de cette stratégie avec les ministères et organismes pertinents des gouvernements fédéral et provinciaux. En outre, le Groupe d'étude recommande que le Centre national d'adoption des TIC soit chargé d'administrer le programme U-CAN.

Dans l'exécution de ces responsabilités, le Centre national d'adoption des TIC devrait s'assurer que les résidants des collectivités rurales et éloignées visées par le programme U-CAN ont accès aux programmes des gouvernements fédéral et provinciaux afin d'aider à bâtir une capacité pour utiliser les TIC au niveau local, par exemple au moyen d'une formation en direct ou d'un perfectionnement des compétences.

Le Centre national d'adoption des TIC devrait également veiller à ce que les organismes de développement économique au niveau fédéral et provincial soient au courant des déploiements futurs des services à large bande dans le cadre du programme U-CAN, pour qu'ils puissent aider les collectivités rurales et éloignées visées par le programme U-CAN à saisir les avantages économiques éventuels des services à large bande.

Propriété privée et publique

Le PSLB avait mis l'accent sur la propriété du secteur privé afin d'encourager l'élaboration de modèles d'affaires viables qui n'exigeraient pas une subvention publique continue. Toutefois, le Groupe d'étude constate que dans certaines collectivités, l'accès local aux services à large bande est assuré par le gouvernement municipal alors que dans d'autres régions, des organisations ou des autorités publiques locales telles que les municipalités possèdent également des installations de liaison secondaire. De plus, certaines régions ont un point de présence à large bande, mais ne disposent pas d'un réseau d'accès local, car il n'y a pas de plan d'affaires en faveur de sa construction. Dans pareilles régions, la propriété publique peut être une option. Par contre, il y a aussi des cas où les réseaux de propriété ou de subvention publique ont dédoublé les réseaux actuels ou prévus du secteur privé.

Conformément au principe général selon lequel les objectifs de la politique canadienne de télécommunication devraient être atteints principalement par le libre jeu du marché, le Groupe d'étude est d'avis que les réseaux de propriété privée existants ou prévus ne devraient pas être dédoublés au moyen de subventions publiques. En même temps, le Groupe d'étude ne décourage toutefois pas la propriété ou les subventions publiques dans les régions où de tels réseaux n'existent pas et où il est peu probable qu'un plan d'affaires soit en faveur de l'expansion des réseaux à large bande.

Recommandation 8-10

Que le programme U-CAN n'encourage pas le dédoublement d'installations de réseau existantes ou prévues avec des réseaux qui sont subventionnés par des fonds municipaux, provinciaux ou fédéraux. Toutefois, que les investissements et les subventions par les organismes publics tels que les municipalités ne soient pas découragés dans les régions où le marché ne parvient pas à fournir un accès aux services à large bande.

Assurer un accès ouvert

L'expérience du PSLB a démontré que même si la prestation d'un accès ouvert aux installations de transmission et d'accès était une condition de financement, des problèmes pratiques survenaient dans la mise en œuvre de cette condition. Le Groupe d'étude est d'avis que les réseaux de liaison secondaire financés par le programme U-CAN devraient être ouverts à des tiers fournisseurs de services d'accès locaux, en tant que condition pour recevoir des subventions. En outre, les tarifs imposés à ces tiers pour l'accès aux réseaux subventionnés devraient être réduits afin de refléter les subventions reçues et d'assurer des règles du jeu uniformes entre fournisseurs de services concurrents.

Recommandation 8-11

Que lorsqu'une subvention est accordée à des exploitants de réseaux pour étendre les réseaux de liaison secondaire vers les régions auparavant non desservies, ceux-ci doivent, en tant que condition pour obtenir la subvention ou en vertu de la réglementation :

a) **fournir des services de transmission aux autres fournisseurs de services locaux qui souhaitent desservir les régions;**

b) **fournir ces services à des tarifs qui sont réduits pour refléter les subventions reçues.**

Recommandation 8-12

Que les contrats conclus entre le programme U-CAN et les fournisseurs de services de liaison secondaire précisent les exigences techniques, opérationnelles et financières à respecter afin d'assurer que les points de présence fournis par les exploitants de réseaux de liaison secondaire soient ouverts aux autres fournisseurs de services de façon juste et raisonnable. Que ces exigences portent notamment sur :

a) **l'accès physique aux édifices et à d'autres installations;**

b) **les normes de qualité du rendement;**

c) **les normes élevées de sécurité et d'extensibilité;**

d) **la co-implantation et la modification de l'équipement;**

e) **les tarifs pour l'accès et l'interconnexion.**

Lignes directrices pour le programme U-CAN

Utiliser des mécanismes basés sur le marché

La première étape dans l'élaboration du programme U-CAN consistera à identifier les régions qui risquent de ne pas être desservies par le libre jeu du marché d'ici 2010. Comme on l'a mentionné précédemment, cet exercice devrait être mené à bien en consultation avec les fournisseurs de services du secteur privé, les organismes fédéraux et provinciaux pertinents et des représentants communautaires. Une fois qu'on aura identifié ces régions, le Groupe d'étude est d'avis que le meilleur moyen de financer l'expansion des réseaux d'accès à large bande dans chacune de ces régions non desservies sera de tenir des enchères de subvention au moindre coût. Ces enchères agiraient à titre de catalyseur nécessaire pour combler les lacunes en matière d'accès d'ici 2010.

Ainsi, les fournisseurs de services du secteur privé, y compris les compagnies titulaires et les nouveaux venus ainsi que les groupes d'intérêts communautaires, pourraient présenter des propositions pour fournir un service à large bande dans une zone définie. Les subventions devraient être accordées à la proposition qui nécessite le montant le moins élevé, à condition que cette proposition démontre la capacité technique, financière et de gestion de construire et d'exploiter l'infrastructure de réseau à large bande nécessaire.

Ce modèle comporte des incitatifs conformes au marché et propices à l'innovation. Il encourage également des solutions « taillées sur mesure » qui réduiraient les coûts d'ensemble pour les contribuables et encourageraient l'utilisation des solutions technologiques les plus efficientes. Contrairement au PSLB, il n'obligerait pas les collectivités à s'organiser de façon à présenter une demande agrégée, à élaborer des plans d'activités et à se livrer concurrence pour obtenir un financement, sauf dans les cas où les collectivités choisissent de le faire.

Recommandation 8-13

Que le programme U-CAN accorde des subventions aux fournisseurs de réseaux à large bande au moyen d'enchères de subvention au moindre coût.

Recommandation 8-14

Que les enchères visent chaque fois une grande zone de desserte, afin d'accroître l'efficience de la prestation de services, et que cette zone soit désignée en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, après une évaluation de la couverture existante et prévue des exploitants actuels de réseaux à large bande.

Séparer l'accès et la liaison secondaire

Le Groupe d'étude remarque que le défi consistant à fournir un point de présence aux réseaux à large bande dans une région non desservie et d'assurer une liaison secondaire d'un point de présence aux réseaux principaux régionaux, nationaux et internationaux est bien plus grand que celui consistant à fournir un accès local aux services à large bande dans une région non desservie, une fois le point de présence établi.

Dans bien des cas, le coût associé à la fourniture de réseaux d'accès locaux est relativement faible par rapport à celui de fournir des liaisons à haute puissance entre les réseaux principaux et les points de présence locaux, même lorsqu'on utilise les technologies les moins coûteuses. Il faut différentes capacités techniques, opérationnelles et financières pour concevoir, construire et exploiter des réseaux d'accès locaux et de liaison secondaire, échelonner leur capacité en fonction de la demande changeante et les mettre à niveau dès l'apparition de nouvelles technologies.

En règle générale, l'accès et la liaison secondaire devraient être traités comme des composants distincts dans les initiatives d'expansion de réseaux du programme U-CAN. La liaison secondaire comporte habituellement la fourniture d'installations de transmission à haute vitesse par micro-ondes ou fibres optiques entre les points d'accès Internet et les points de présence désignés dans la zone de desserte. L'accès, quant à lui, désigne la prestation de services sur demande aux utilisateurs dans la zone de desserte, au moyen de technologies choisies par les soumissionnaires dans une enchère, par exemple les technologies sans fil fixes, la ligne d'accès numérique (LAN) ou le câble.

Recommandation 8-15

Que, dans la plupart des cas, le programme U-CAN tienne des enchères distinctes, dans chaque région non desservie, pour le réseau de liaison secondaire et les installations d'accès local. Qu'en général, ces enchères soient tenues simultanément.

Recommandation 8-16

Que le programme U-CAN établisse des contrats pour les services d'accès et de liaison secondaire avec le fournisseur de services qui :

a) **démontre qu'il possède les qualifications techniques et financières nécessaires pour réussir à déployer et à exploiter le service de liaison secondaire ou d'accès à large bande pour la durée du contrat;**

b) **fait la soumission la plus basse pour la subvention dont il a besoin afin de mettre en œuvre et d'exécuter le projet.**

Recommandation 8-17

Que des quantités suffisantes du spectre approprié soient mises à la disposition des fournisseurs de services qui obtiennent des subventions dans le cadre du programme U-CAN, en vertu de licences ou d'exemption de licences.

Faire respecter les engagements

Dans le programme U-CAN, comme dans tout autre programme financé par le secteur public, il est primordial de s'assurer que les subventions et les ressources du spectre assignées ne sont utilisées que pour étendre l'accès aux services à large bande dans les régions non desservies. Les contrats entre le programme U-CAN et les soumissionnaires retenus en vue de fournir des services de liaison secondaire et d'accès à large bande devraient préciser que les subventions et le spectre sous licence seront confisqués si les fournisseurs de services ne respectent pas les dispositions contractuelles en ce qui a trait aux délais d'introduction de services et à la prestation d'un accès ouvert.

Recommandation 8-18

Que les bénéficiaires de subventions du programme U-CAN visant l'accès aux services à large bande qui ne parviennent pas à offrir le service à temps et conformément aux spécifications contractuelles du programme U-CAN renoncent à la subvention et à tout spectre qui leur est assigné et soient assujettis à des pénalités contractuelles. Que le programme U-CAN tienne alors une nouvelle enchère pour desservir la région et réassigner le spectre qui s'y rattache.

Assurer une neutralité sur le plan de la concurrence et de la technologie

En raison de l'évolution rapide de la technologie, il est essentiel que le programme U-CAN soit neutre sur le plan technologique. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il existe un grand potentiel pour offrir des services à large bande aux collectivités éloignées par le biais de nouvelles technologies d'accès sans fil, telles que WiMAX. Toutefois, on ignore quelle technologie sera la meilleure dans deux, trois ou cinq ans. Le Groupe d'étude recommande donc que le programme U-CAN adopte une approche qui est neutre sur le plan de la concurrence et de la technologie. Cette approche stimulerait l'innovation et assurerait que les subventions gouvernementales ne sont pas utilisées de façon inefficiente ou pour des technologies désuètes.

Recommandation 8-19

Que le processus d'enchères du programme U-CAN soit neutre sur le plan de la technologie et de la concurrence et que les fournisseurs de services du secteur privé ainsi que les organismes régionaux et communautaires soient autorisés à participer aux enchères, à condition qu'ils démontrent une capacité technique et des plans d'affaires viables.

Évaluer le progrès

Les leçons tirées par le Groupe d'étude à partir de l'expérience des programmes de services à large bande antérieurs se sont avérées utiles pour formuler les recommandations concernant le programme U-CAN. Toutefois, au moment de cerner ces leçons, le Groupe d'étude a dû se fier aux documents contenus dans les mémoires, les présentations et les discussions lors des forums à Whitehorse et à Gatineau, et dans les consultations avec les intervenants, au lieu de se fier à des rapports formels d'évaluation des programmes.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait intégrer les exigences formelles d'évaluation au programme U-CAN dès le début et qu'il faudrait déployer des efforts pour tirer des leçons à partir des programmes de connectivité précédents, particulièrement ceux qui sont toujours en place. Le Centre national d'adoption des TIC devrait administrer ce programme afin d'examiner les leçons tirées et d'identifier « les meilleurs et les pires scénarios » de projets. Les résultats devraient être utilisés pour fournir de l'information sur les « pratiques exemplaires », les problèmes qui peuvent être évités, les solutions techniques disponibles et autres.

Recommandation 8-20

Qu'un suivi efficace et une évaluation périodique du programme U-CAN soient effectués, et que soient améliorés le suivi et l'évaluation des autres programmes permanents de services à large bande et de connectivité du gouvernement fédéral.

9 Chapitre 9
Institutions d'élaboration de politique et de réglementation

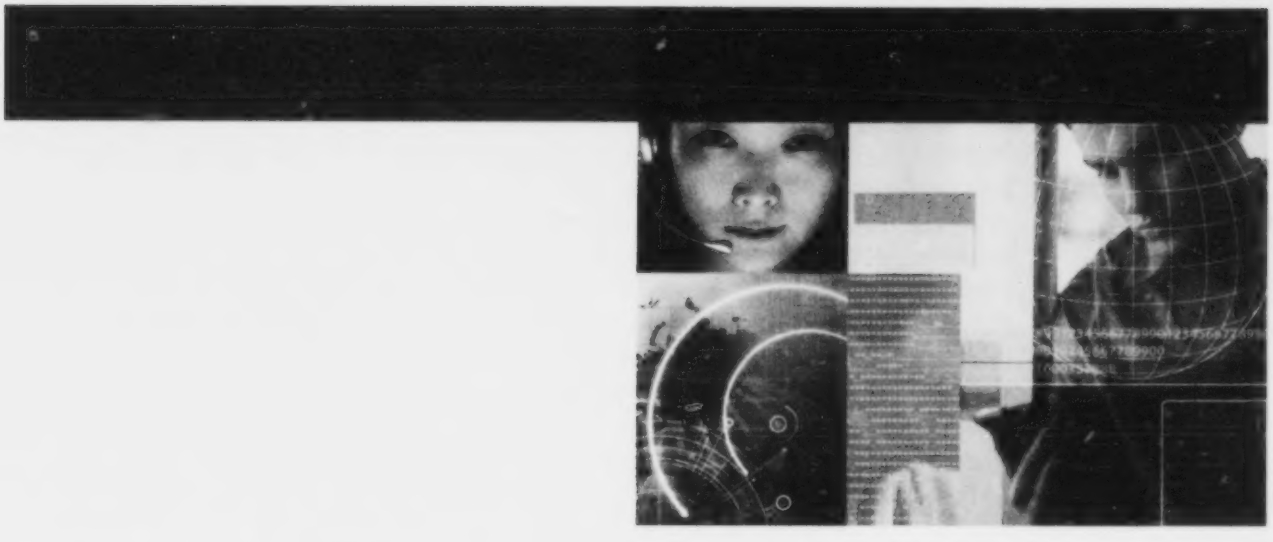


Table des matières

Résumé des réformes institutionnelles proposées 9-5
Améliorer le processus d'élaboration de politique 9-7
Le mandat d'élaboration de politique 9-9
Améliorer les capacités de recherche en matière de politique 9-11
Collecte de données et établissement de rapports 9-13
Examens périodiques du cadre de politique et de réglementation des télécommunications 9-15
Rapports entre le gouvernement et le CRTC 9-17
Directives en matière de politique du gouvernement et examen des décisions réglementaires 9-17
Améliorer le pouvoir de directives de politique 9-18
Procéder à une réforme du CRTC 9-21
Nombre de conseillers en télécommunications 9-23
Processus de sélection pour les conseillers du CRTC 9-24
Niveaux de rémunération 9-27
Améliorer le processus réglementaire 9-29
Normes de service pour la réglementation exercée par le CRTC 9-32
Processus d'élaboration d'un règlement 9-35
Application des règlements sur les télécommunications 9-37
Appels de décisions du CRTC 9-45
Procédure alternative de règlement des différends 9-47
Rationaliser le processus de dépôt tarifaire 9-48
Accroître la transparence réglementaire 9-50
Consolider les règles de réglementation du CRTC 9-51
Diminuer les exigences d'autorisation 9-53
Règles de procédures du CRTC en matière de télécommunications et adjudication des frais 9-57
Recouvrement des coûts de la réglementation 9-62
Accroissement de la neutralité sur le plan de la concurrence 9-63

Les principaux changements de politique et de réglementation proposés dans ce rapport ont nécessité un examen du cadre institutionnel canadien des télécommunications. Le Groupe d'étude a examiné si les mécanismes institutionnels actuels étaient les meilleurs pour mettre en œuvre le cadre de réglementation proposé et relever les défis posés par les marchés des télécommunications plus concurrentiels et dynamiques de l'avenir.

Le Canada a été un pionnier dans l'établissement d'organismes modernes d'élaboration de politique et de réglementation pour le secteur des télécommunications. Vers la fin des années 1960, il a été l'un des premiers pays à établir une seule institution d'élaboration de politique pour les télécommunications, la radiodiffusion et les autres domaines liés aux technologies de l'information et des communications (TIC) – le ministère des Communications. Il a également été l'un des premiers pays à établir un organisme de réglementation indépendant – le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et ses prédécesseurs. Dans les années 1970, le Canada figurait parmi les premiers pays à reconnaître la convergence et à autoriser un seul organisme de réglementation, le CRTC, à réglementer à la fois les industries de la téléphonie et de la radiodiffusion.

Dans les années 1980 et 1990, le CRTC a fait figure de proue dans une grande partie du monde avec l'adoption d'approches basées sur le marché pour la réglementation des télécommunications. Durant cette période, il a éliminé des obstacles à la concurrence et a délaissé la prescription réglementée des modalités de services et de la tarification dans les marchés concurrentiels des télécommunications. Il a reconnu, plus tôt que la plupart de ses équivalents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que le libre jeu du marché pouvait atteindre de meilleurs résultats sur les marchés des télécommunications qu'un contrôle réglementé des monopoles. La *Loi sur les télécommunications* de 1993, qui autorisait le CRTC à s'abstenir de réglementer dans certaines circonstances, marquait un pas vers une plus grande dépendance sur les forces du marché.

Dans le cadre de son mandat, le Groupe d'étude a examiné les régimes et les approches de réglementation des télécommunications dans un bon nombre de pays membres de l'OCDE. Il a également eu l'occasion de rencontrer les représentants d'organismes de réglementation d'un grand nombre de ces pays et d'organismes internationaux connexes, et de discuter avec ceux-ci de ces approches. Parmi ceux-ci, mentionnons : la Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis; l'Office of Communications (Ofcom), le nouvel organisme de réglementation du Royaume-Uni; l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) de la France, les autorités du Japon, de la Corée du Sud, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie; l'Union internationale des télécommunications; et l'OCDE.

À la lumière de ces discussions, le Groupe d'étude conclut que l'efficacité du cadre canadien d'élaboration de politique et de réglementation pour les télécommunications peut être accrue de façon significative. Comparativement aux principaux pays membres de l'OCDE, le Groupe d'étude considère qu'il y a matière à amélioration tant de l'approche canadienne actuelle face à l'élaboration de politique et à la réglementation que des mécanismes institutionnels qui les appuient. Voici quelques-uns des domaines de préoccupation du Groupe d'étude.

- Il y a un manque de clarté et de distinction entre le rôle que jouent l'élaboration de politique et la réglementation.
- Il y a un manque comparatif de directive stratégique claire dans les lois canadiennes des télécommunications et les autres mécanismes de politique gouvernementaux[1].
- Il y a un manque comparatif de capacités d'élaboration de politique, de recherche et d'analyse au sein du gouvernement, de l'organisme de réglementation et du secteur en général.
- Il y a des incohérences et des tensions accrues entre les institutions, les politiques, les lois et les règlements régissant les diverses parties des marchés convergents des télécommunications, de la radiodiffusion et d'Internet.
- Le Canada exerce une réglementation relativement interventionniste, complexe et coûteuse auprès des principaux fournisseurs de services de télécommunications, comportant davantage d'exigences d'approbation réglementaire préalable et de plus longs délais de réglementation.
- Le cadre de réglementation manque de sauvegardes efficaces, comme les pouvoirs d'examen *ex post* et les amendes, qui permettraient une déréglementation plus rapide des marchés des télécommunications, tout en conservant un droit de regard et de recours important.
- Le Canada compte un nombre exceptionnellement important de conseillers en réglementation par rapport aux autres pays membres de l'OCDE.
- Le CRTC a un pouvoir et des moyens insuffisants pour retenir le personnel hautement qualifié et les experts-conseils, en regard de certains autres organismes de réglementation.

---

1 Tel que mentionné au chapitre 2, les objectifs de politique actuellement énoncés dans l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* sont flous et incohérents les uns avec les autres, et n'abordent généralement pas le moyen réglementaire privilégié pour atteindre ces objectifs. Aucun objectif de politique n'est énoncé dans la *Loi sur la radiocommunication*. Même si la *Loi sur les télécommunications* autorise le gouvernement à émettre des directives en matière de politique de télécommunication au CRTC, il ne l'a jamais fait.

Dans son examen de politique, le Groupe d'étude ne veut pas traiter des problèmes du passé. Il cherche plutôt à remplir son mandat tourné vers l'avenir, c'est-à-dire formuler des recommandations sur la façon de mettre en place un cadre de réglementation efficient, équitable, fonctionnel et tourné vers l'avenir qui, d'une part, puisse permettre de servir les entreprises et les consommateurs canadiens et qui, d'autre part, puisse s'adapter à l'évolution du contexte technologique.

Par conséquent, le Groupe d'étude propose certaines modifications importantes à la structure et au fonctionnement des institutions d'élaboration de politique et de réglementation du Canada. En général, ces modifications visent à atteindre les objectifs suivants :

- mieux préparer ces institutions à mettre en œuvre les nouvelles approches de politique et de réglementation proposées dans le rapport;
- clarifier les rôles de ces institutions et les rapports entre celles-ci;
- améliorer l'efficacité, la rapidité, la rentabilité, la transparence et le processus de reddition de comptes des opérations de ces institutions.

Si le nouveau cadre de réglementation proposé est adopté, les capacités d'élaboration de politique du gouvernement seront renforcées et rendues plus flexibles pour répondre à l'environnement changeant des télécommunications. La réglementation deviendra mieux ciblée et conçue pour répondre à des objectifs particuliers, y compris des objectifs sociaux et techniques importants.

Résumé des réformes institutionnelles proposées

Le présent rapport propose un certain nombre de modifications à la structure et au fonctionnement des institutions d'élaboration de politique et de réglementation du Canada. Bon nombre de ces modifications sont abordées dans le contexte des réformes réglementaires discutées dans les chapitres précédents du rapport. Le présent chapitre propose certaines réformes supplémentaires qui, selon le Groupe d'étude, seront utiles pour s'assurer que le cadre de réglementation du Canada est plus réceptif aux défis d'un secteur des télécommunications plus dynamique, maintenant et dans le futur.

Le tableau suivant résume les principales réformes de structure et de fonctionnement proposées dans le rapport à l'égard des institutions gouvernementales, et réfère au chapitre principal qui les aborde.

Réformes proposées	Chapitres pertinents du rapport
Améliorer le processus d'élaboration de politique du gouvernement du Canada pour les télécommunications et les TIC	• Chapitre 7, Politique des technologies de l'information et des communications • Chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation
Diviser les fonctions d'élaboration de politique et de réglementation entre Industrie Canada et le CRTC	• Chapitre 5, Réglementation technique • Chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation
Réduire la réglementation économique du CRTC et établir le Tribunal de la concurrence en télécommunications; définir la relation entre le CRTC et le Bureau de la concurrence	• Chapitre 3, Réglementation économique • Chapitre 4, Tribunal de la concurrence en télécommunications
Établir l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications	• Chapitre 6, Réglementation sociale
Examiner les rapports entre le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée	• Chapitre 6, Réglementation sociale
Réformer la structure, le fonctionnement et les procédures du CRTC	• Chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation
Améliorer les cadres d'élaboration de politique et de réglementation, pour refléter la convergence des télécommunications, de la radiodiffusion et d'Internet et traiter la propriété étrangère des entreprises de télécommunications	• Postface

Améliorer le processus d'élaboration de politique

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un certain nombre de réformes devraient être apportées au processus d'élaboration de politique des télécommunications et des TIC, ainsi qu'à la façon de mettre en œuvre de telles politiques.

Les principaux changements aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique recommandés dans le présent rapport sont les suivants :

- améliorer la capacité du gouvernement du Canada et des organismes non gouvernementaux d'élaborer des politiques de télécommunication adaptées à un environnement qui évolue rapidement;
- réformer le processus de diffusion de la politique gouvernementale afin que celle-ci soit transmise à l'organisme de réglementation par des directives, au lieu d'appels au cabinet après le fait des décisions réglementaires;
- établir des examens quinquennaux obligatoires pour veiller à ce que le cadre de politique et de réglementation des télécommunications canadien ne devienne pas désuet.

La performance du Canada au chapitre de la recherche-développement de la politique de télécommunication n'est pas aussi bonne que celle des principaux pays membres de l'OCDE. Le gouvernement est fier, à juste titre, des politiques qu'il a élaborées pour « brancher les Canadiens » grâce aux réseaux à large bande et aux autres réseaux de télécommunications de pointe. Toutefois, ces politiques sont des exceptions. Dans d'autres domaines, particulièrement ceux liés à la politique réglementaire, le gouvernement du Canada et ses organismes ont produit moins de documents d'orientation tournés vers l'avenir et moins de recherches connexes que leurs équivalents aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans les autres principaux pays européens et asiatiques membres de l'OCDE.

L'élaboration de la politique réglementaire joue un rôle important dans une économie axée sur le marché comme celle du Canada. Pour assurer une « déréglementation intelligente » des marchés canadiens des télécommunications[2] en ce qui concerne les questions économiques, techniques et sociales, les organismes de réglementation ont besoin d'un cadre de politique qui encourage les marchés à innover et à répondre aux demandes des consommateurs et des entreprises pour toutes sortes de TIC de pointe.

Le rapport du Groupe d'étude constitue le premier examen substantiel des politiques de réglementation du Canada en matière de télécommunications depuis les rapports de 1995 et de 1997 du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, qui contenaient quelques

---

2 Pour qu'une déréglementation soit « intelligente », elle doit équilibrer le besoin de déréglementer un marché assez rapidement pour encourager l'innovation et la productivité avec le besoin d'assurer que la déréglementation ne survient pas lorsqu'un concurrent exerce toujours un grand pouvoir de marché qui peut enrayer la concurrence ainsi que l'innovation et la productivité qui s'y rattachent.

recommandations sur les questions réglementaires, et ainsi que des recommendations sur de nombreuses autres questions traitées par ce conseil consultatif[3]. Aucun examen exhaustif de la réglementation canadienne des télécommunications n'avait précédé la *Loi sur les télécommunications* en 1993. Même si la Loi contient un pouvoir de directive stratégique et quelques nouvelles dispositions pour aborder la transition vers une structure de marché plus concurrentielle, elle repose largement sur la législation précédente de télécommunications, qui remontait au début du XX^{e} siècle. Les derniers examens exhaustifs des principaux éléments de la politique et de la réglementation canadiennes des télécommunications avaient été effectués dans les années 1970, après la création du ministère des Communications.

La *Loi sur les télécommunications* de 1993 a donné au Cabinet fédéral le pouvoir de fournir des directives de politique au CRTC. Toutefois, malgré les changements importants survenus dans l'environnement des télécommunications au cours de la dernière décennie, le gouvernement n'a jamais émis de directives de politique à cet égard. En pratique, le CRTC a élaboré des politiques qui sous-tendent le cadre de réglementation des télécommunications du Canada par le biais de ses instances et décisions réglementaires. Certains des mémoires au Groupe d'étude ont suggéré que le CRTC avait usurpé le rôle d'élaboration de politique du gouvernement. Toutefois, d'autres ont suggéré que le CRTC n'avait pas d'autres choix en raison des objectifs de politique vagues et conflictuels de l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* et du fait que le gouvernement n'avait pas formulé de politique.

Le Groupe d'étude est d'avis que les nouveaux objectifs législatifs recommandés au chapitre 2 clarifieront le cadre de politique des télécommunications du Canada. Toutefois, il est également d'avis qu'il faut renforcer le mandat et les capacités d'élaboration de politique du gouvernement fédéral pour que celui-ci soit en mesure de répondre efficacement aux questions de politique qui surgiront dans l'environnement plus concurrentiel, dynamique et moins réglementé qui caractérisera de plus en plus les marchés des télécommunications et des TIC. Plus précisément, le Groupe d'étude considère que des réformes institutionnelles sont nécessaires pour améliorer :

- le mandat d'élaboration de politique du gouvernement;
- les capacités de recherche en matière de politique du Canada;
- la collecte de données et l'établissement de rapports;
- les examens du cadre de politique et de réglementation des télécommunications.

Ces questions sont discutées dans les sections suivantes.

---

[3] Voir Industrie Canada, Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Contact, Communauté, Contenu : Le défi de l'autoroute de l'information*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1995; et Industrie Canada, Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Préparer le Canada au monde numérique : Rapport final du comité consultatif sur l'autoroute de l'information*, Ottawa, 1997.

Le mandat d'élaboration de politique

Le Groupe d'étude conclut qu'il faudrait une séparation plus claire des fonctions d'élaboration de politique et de réglementation au niveau fédéral. Pour y arriver, il faut transférer des fonctions entre les institutions. Au chapitre 5, Réglementation technique, le Groupe d'étude recommande que la fonction d'élaboration de politique du spectre soit séparée des fonctions de réglementation, d'attribution de licences et de gestion du spectre et que ces dernières soient transférées d'Industrie Canada au CRTC. Dans le même chapitre, le Groupe d'étude recommande également que les autres fonctions de réglementation technique d'Industrie Canada pour le matériel et les dispositifs soient transférées au CRTC.

Cette séparation recommandée est conforme à la pratique adoptée par la plupart des pays de l'Ouest membres de l'OCDE. Elle est également conforme aux recommandations d'un rapport de 2002 de l'OCDE sur la réforme réglementaire dans le secteur canadien des télécommunications, qui indique que :

> Les pouvoirs d'Industrie Canada relèvent à la fois de la stratégie et de la réglementation. Il serait plus efficace, dans le cadre d'une simplification ultérieure des réglementations, de confier l'attribution des licences du spectre et des câbles sous-marins internationaux au CRTC, qui est chargé de l'entrée sur le marché des services de télécommunications fixes et de réglementer l'entrée sur tous les marchés des télécommunications. Ce transfert de pouvoir permettrait par ailleurs d'établir une distinction plus nette entre les fonctions politiques et les fonctions réglementaires[4].

Les recommandations du Groupe d'étude transformeront le Secteur du spectre, des technologies de l'information et des télécommunications d'Industrie Canada (STIT), qui passera d'une institution mixte de politique et de réglementation à une institution vouée principalement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politique et de programmes gouvernementaux[5]. Au chapitre 7, Politique sur les technologies de l'information et des télécommunications, le Groupe d'étude recommande l'établissement du Centre national d'adoption des TIC, nanti de nouvelles fonctions importantes d'élaboration de politique et de mise en œuvre de programmes des TIC. Bien que le Groupe d'étude laisse au gouvernement le soin de décider où situer cette nouvelle institution, il semble que la place la plus logique serait au sein du STIT, qui compte déjà des responsabilités en matière de politique et de programmes pour les télécommunications, le spectre, le commerce électronique et d'autres applications des TIC.

Ces changements transformeront le STIT en une institution d'élaboration de politique similaire à celles qui se trouvent dans les ministères des communications ou de l'industrie des autres pays membres de l'OCDE. Ainsi, le STIT évaluerait les politiques canadiennes des télécommunications et des TIC d'une manière plus objective et indépendemment de ses décisions réglementaires antérieures, en tenant compte de l'environnement canadien et

---

4 OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, Paris, 2002, p. 12. Affiché à **www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf**.

5 Voir la discussion sur le transfert de l'autorité de réglementation du spectre, d'Industrie Canada au CRTC, au chapitre 5, Réglementation technique.

international en évolution. Une telle évaluation serait continue. Parmi ses fonctions, le STIT élaborerait des politiques pour que les organismes de première ligne, comme le CRTC et le Bureau de la concurrence, de même que le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) et l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications (APUST) proposés fonctionnent efficacement.

Dans le cadre du mandat ministériel renouvelé proposé dans le présent rapport, Industrie Canada :

- agirait à titre d'institution principale pour l'élaboration de la législation requise afin de mettre en œuvre le présent rapport et d'autres lois liées aux télécommunications et aux TIC;
- agirait à titre d'institution principale pour entreprendre un examen continu de la politique des télécommunications et des TIC du Canada;
- surveillerait l'efficacité de la politique et de la réglementation en télécommunications de façon continue;
- élaborerait de nouveaux programmes et politiques pour atteindre les objectifs de politique nationale que le libre jeu du marché et la réglementation ne permettent pas d'atteindre à eux seuls;
- élaborerait des directives de politique pour le CRTC qui nécessiteraient l'approbation du ministre et du Cabinet, dans le cadre du pouvoir révisé concernant les directives de politique recommandé dans le présent rapport;
- élaborerait et superviserait un programme de recherche en matière de politique des télécommunications et des TIC;
- agirait à titre d'institution principale pour appuyer le gouvernement dans la réalisation d'examens quinquennaux proposés du cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada et dans l'examen des résultats;
- aviserait le ministre de l'Industrie sur ces questions et sur tout autre sujet lié aux télécommunications et aux TIC qui relèvent de ce ministre.

Recommandation 9-1

Que le gouvernement veille à ce que la *Loi sur le ministère de l'Industrie* confère au ministre et au ministère un mandat clair et suffisamment de pouvoirs pour mener efficacement à l'élaboration d'une politique nationale en matière de télécommunications et de technologies de l'information et des communications.

Améliorer les capacités de recherche en matière de politique

L'élaboration de politique devrait être un processus continu et dynamique qui répond aux développements importants dans les secteurs des TIC et des télécommunications, et qui les anticipe. Le Groupe d'étude est d'avis qu'une bonne élaboration de politique des télécommunications nécessite une bonne recherche, menée de façon continue. Le rapport *La réglementation intelligente*[6] note ce qui suit :

> Bien que la réglementation constitue un outil d'intervention gouvernementale majeur, le gouvernement fédéral ne dispose toujours d'aucun programme de recherche et d'élaboration de politiques en ce domaine. Selon le Comité, on ne pourra miser sur une amélioration soutenue du système, qui occupe le cœur même du concept de réglementation intelligente, que si l'on se dote de programmes continus de recherche et d'élaboration de politiques. De tels programmes stimuleraient l'innovation et la réflexion dans le domaine réglementaire.

Le Groupe d'étude est d'accord avec cette évaluation. Bien que celle-ci soit faite dans le contexte de la réglementation pour l'ensemble de l'économie, le Groupe d'étude est d'avis qu'elle s'applique tout aussi bien au domaine de la réglementation des télécommunications. La réglementation moderne des télécommunications et la politique connexe sur la concurrence sont des domaines complexes. Leur complexité accrue est attribuable au changement technologique et à la convergence de nombreux services et industries des TIC connexes. L'élaboration de politiques qui maximisent la prospérité économique et sociale des Canadiens nécessite une bonne compréhension de l'économie et des technologies du secteur canadien des TIC. De telles politiques ne devraient pas se baser sur l'intuition politique ou sociale mais, dans la mesure du possible, sur des données empiriques, des recherches et une bonne compréhension des pratiques exemplaires de réglementation du Canada et des autres administrations.

Comme le mentionne le rapport sur la réglementation intelligente, il y a au Canada une pénurie relative de travaux universitaires sur ce qu'on appelle l'« art de la réglementation ». Dans les instances réglementaires canadiennes des télécommunications, il y a relativement peu de recommandations de politique soumises par les spécialistes canadiens en télécommunications qui soient basées sur les recherches, mais un recours important à des spécialistes étrangers (surtout des États-Unis) sur la réglementation économique, technique et même sociale.

Le leadership dans la recherche et l'analyse en matière de politiques des télécommunications et des TIC est clairement lié au leadership dans le secteur des télécommunications. Le manque de bonne recherche sur les politiques des télécommunications et des TIC pourrait amener le Canada à perdre du terrain par rapport à ses pairs de l'OCDE. Industrie Canada et le CRTC ont largement abandonné le domaine de la recherche en matière de politique, sauf dans le cas des avis qui sont émis à l'occasion pour solliciter des commentaires sur des questions particulières. Les universités canadiennes qui ont été actives dans le domaine de la réglementation en télécommunications, notamment McGill, Toronto et Simon Fraser, ont assisté au départ de leurs leaders, qui se sont dirigés vers d'autres champs d'étude ou d'autres pays, ou encore sont partis à la retraite.

---

6 Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, Rapport au gouvernement du Canada, Ottawa, septembre 2004, p. 75. Affiché à **www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf**.

Le Groupe d'étude considère qu'une capacité continue et améliorée de recherche sur les politiques en matière de télécommunications et de TIC représente un élément essentiel d'un cadre de politique et de réglementation canadien des télécommunications qui est bien informé et tourné vers l'avenir. L'examen parlementaire de la législation, l'élaboration de politique gouvernementale, la réglementation du CRTC et les analyses de la concurrence dans le secteur des télécommunications peuvent être améliorés de façon non négligeable grâce à de meilleures données et à une meilleure analyse des solutions de rechange en matière de politique et des répercussions des différentes approches réglementaires sur le marché canadien.

Le Groupe d'étude ne sait pas exactement pourquoi les travaux de recherche sur les politiques de télécommunication et des TIC au Canada ne sont pas plus nombreux ou de meilleure qualité, particulièrement dans les domaines qui seraient utiles pour la réforme de la réglementation. Le problème est probablement lié, en grande partie, à l'absence de marché pour de telles recherches.

La plupart des recherches sur les politiques des télécommunications et des TIC sont effectuées aux États-Unis, avec un soutien financier substantiel de la part du secteur privé. En Europe, où il y a moins de financement privé offert, la Commission européenne, les ministères, les organismes de réglementation et les autres organismes du secteur public accordent un soutien financier important à cet égard.

Étant donné la taille relativement petite du marché canadien, il pourrait être préférable de suivre le modèle européen et d'accorder un financement continu et ciblé pour la recherche en matière de politique qui est pertinente aux questions stratégiques actuelles et futures importantes. Conformément au rôle d'amélioration de politique d'Industrie Canada, le STIT pourrait établir un fonds pour fournir des subventions de recherche dans les domaines liés aux principales questions stratégiques.

Ce fonds de recherche pourrait fonctionner comme les autres programmes de recherche, c'est-à-dire qu'un groupe formé de responsables des orientations politiques et de la réglementation, d'universitaires et d'autres spécialistes de l'industrie des télécommunications serait chargé d'octroyer des subventions de recherche. Les subventions reposeraient soit sur un programme de recherche établi lié aux principales questions stratégiques canadiennes, soit sur les applications des résultats de recherche, ou sur les deux. Tous les résultats de recherche devraient être rendus publics en temps opportun et pourraient être utilisés par les parties qui participent aux instances canadiennes d'élaboration de politique et de réglementation.

Le Groupe d'étude ne connaît pas avec certitude la meilleure façon d'améliorer la capacité de recherche sur les politiques de télécommunication et des TIC du Canada. En revanche, il est convaincu d'une chose : il faut effectuer des recherches et des analyses en matière de politique en plus grand nombre et de meilleure qualité pour maintenir la politique et la réglementation des télécommunications et des TIC du Canada à l'avant-garde des développements des TIC.

Le financement de la recherche est certes important pour l'élaboration de politique, mais le Groupe d'étude est d'avis que l'engagement gouvernemental continu envers la recherche est tout aussi important. Certaines recherches peuvent être menées de façon indépendante, mais dans un domaine aussi complexe que les télécommunications, le Groupe d'étude considère que celles-ci devraient généralement être ancrées dans des centres bien établis qui se consacrent à la production de recherches solides. Il faut du temps et des fonds de démarrage pour établir des centres d'expertise en télécommunications. Cela ne peut se faire facilement sans une certaine assurance d'un financement pluriannuel relativement stable.

Le Groupe d'étude propose les recommandations suivantes pour favoriser cet objectif[7]. Conformément à son approche globale proposée dans le présent rapport, le Groupe d'étude est d'avis que la question du financement de la recherche devrait être revue après une période de cinq ans.

Recommandation 9-2

Qu'Industrie Canada prenne l'engagement pluriannuel de financer des recherches continues en matière de politique en vue d'améliorer l'élaboration de politique et la réglementation dans les secteurs des télécommunications et des technologies de l'information et des communications. Que les subventions de recherche soient accordées par un comité d'experts compétent et indépendant et que les résultats de recherche soient rendus publics en temps opportun.

Collecte de données et établissement de rapports

En plus de nécessiter de la recherche, une bonne élaboration de politique et de réglementation en télécommunications passe par de bonnes données. Selon le Groupe d'étude, les bonnes données peuvent améliorer la qualité de la recherche et procurer des avantages ajoutés au processus d'élaboration de politique.

Sur les marchés en évolution rapide, les données qui appuient la prise de décisions devraient être fournies en temps opportun. Il faudrait recueillir des données non seulement sur l'état des marchés des télécommunications et des TIC mais aussi, s'il y a lieu, sur les coûts, les avantages et, ainsi, l'efficacité des mesures réglementaires[8].

---

7 L'établissement d'un fonds de recherche sur les politiques des télécommunications et des TIC, offrant des subventions à des chercheurs externes, est conforme à deux recommandations du rapport *La réglementation intelligente* (page 77) :

> Recommandation 40 – Le gouvernement doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'apprentissage globale à l'intention de la collectivité de la réglementation.
>
> Recommandation 41 – Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche et d'élaboration de politiques en matière de réglementation, en collaboration avec les partenaires pertinents de l'extérieur de la fonction publique.

8 L'approche du Groupe d'étude est conforme à celle du rapport *La réglementation intelligente*, qui indique à la page 77 :

> Le Comité [...] est toutefois d'avis que le gouvernement doit améliorer sa capacité de collecter, de diffuser, d'analyser et d'utiliser les données réglementaires pour être en mesure d'améliorer ses pratiques et d'apprendre de façon continue.

Jusqu'à récemment, ni le CRTC ni Industrie Canada ne surveillaient de près le développement de la concurrence sur les marchés canadiens des télécommunications. En juin 2000, le Cabinet a demandé au CRTC[9] de préparer un rapport annuel sur l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications et sur le déploiement et l'accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunications de pointe dans les régions urbaines et rurales partout au Canada. La directive visait une période de cinq ans. Le CRTC, qui a maintenant présenté son cinquième rapport[10], a récemment indiqué son intention de continuer à recueillir des données et à publier des rapports de surveillance annuels sur l'industrie des télécommunications[11].

Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait continuer à présenter son rapport annuel au gouvernement pour, au moins, une autre période de cinq ans. Les rapports du CRTC offrent une source précieuse de données sur le secteur des télécommunications au Canada et une bonne source d'information de recherche. La préparation continue de tels rapports alimentera l'élaboration de politique et la réglementation des télécommunications. Les rapports compléteront également le programme de recherches en matière de politique, que le Groupe d'étude recommande dans la section précédente. De plus, les rapports offrent des renseignements utiles aux fournisseurs de services de télécommunications, aux fabricants de matériel, aux analystes du marché, aux nouveaux venus et à d'autres parties intéressées.

Certains aspects des rapports de surveillance du CRTC ont soulevé des critiques, particulièrement en ce qui a trait au caractère opportun des données et à leur utilité à la prise de décision réglementaire sur les marchés d'accès local très dynamiques. Le Groupe d'étude note que le CRTC a récemment révisé certaines de ses exigences de collecte de données[12] et qu'il a pris des mesures pour améliorer la rapidité de la diffusion des données qu'il recueille[13]. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que les responsables des orientations politiques, le CRTC et le secteur des télécommunications devraient continuer à profiter de la collecte et de la publication régulière des données agrégées supplémentaires pertinentes au secteur.

La collecte de données peut être améliorée de plusieurs façons :

- elle peut être raffinée pour se concentrer plus particulièrement sur les données qui appuient les efforts destinés à améliorer les capacités de recherche au Canada, conformément à la recommandation 9-2;
- elle peut être mieux coordonnée avec Statistique Canada (et avec le TCT si les recommandations formulées par le Groupe d'étude au chapitre 4 sont adoptées) afin de minimiser le dédoublement et de maximiser son utilité pour les besoins réglementaires;

---

9 Ordonné par décret C.P. 2000-1053, 26 juin 2000.

10 CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada : Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*. Ottawa, CRTC, 31 octobre 2005. Affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.htm**.

11 *Surveillance de l'industrie canadienne des télécommunications*, Avis public télécom CRTC 2005-15, 18 octobre 2005.

12 *Collecte de données sur l'industrie des télécommunications : mise à jour des listes d'enregistrement du CRTC, droits de télécommunication, administration du fonds du mécanisme de contribution canadien, licences internationales et surveillance de l'industrie canadienne des télécommunications*, Circulaire télécom CRTC 2005-4, 9 février 2005.

13 Dans *Publication de renseignements concernant le marché local*, Avis public télécom CRTC 2005-11, 30 août 2005, le CRTC a diffusé certaines données sur le marché local qui allaient figurer dans son cinquième rapport à la gouverneure en conseil, soit deux mois avant la diffusion de ce rapport.

- elle peut être diffusée plus rapidement, par exemple en établissant des grilles à partir des données les plus utiles, qui peuvent être mises à jour tous les trois mois et publiées dès la collecte, sur le site Web du CRTC, sans le délai actuel qui résulte de l'attente de l'analyse d'accompagnement du CRTC et des exigences connexes de traduction.

Si Industrie Canada assume un rôle accru dans l'élaboration des politiques en matière de télécommunications et de TIC, il doit participer activement à la définition des exigences de données actuelles et futures pour appuyer la recherche. Le Groupe d'étude recommande donc que le CRTC, Industrie Canada et Statistique Canada forment un groupe de travail pour déterminer ces besoins de données futurs et choisir l'institution qui devrait recueillir l'information.

De plus, le CRTC devrait être appelé à consulter les intervenants afin de déterminer s'il faut recueillir des types supplémentaires de données sectorielles auprès des fournisseurs de services de télécommunications, s'il faut améliorer leur rapidité d'action et, le cas échéant, de quelle manière, la fréquence à laquelle ces données devraient être recueillies et publiées, ainsi que les niveaux d'agrégation requis pour assurer la confidentialité des renseignements délicats sur le plan de la concurrence.

Recommandation 9-3

Que la collecte et le rapport de données sur les télécommunications soient améliorés de la manière suivante :

a) **le CRTC devrait continuer, pendant au moins cinq années de plus, à publier des rapports annuels sur l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications et sur le déploiement et l'accessibilité de l'infrastructure de télécommunications de pointe;**

b) **le CRTC, Industrie Canada et Statistique Canada devraient former un groupe de travail chargé d'établir les exigences en matière de données additionnelles à l'appui d'une réglementation, d'une recherche et d'une élaboration de politique améliorées, en plus de choisir l'institution qui devrait recueillir l'information;**

c) **le CRTC devrait mener une consultation publique pour déterminer si des données additionnelles doivent être obtenues auprès des fournisseurs de services de télécommunications et la meilleure façon de rendre les données sur l'industrie disponibles en temps opportun.**

Examens périodiques du cadre de politique et de réglementation des télécommunications

Les mémoires déposés au Groupe d'étude appuient, de façon générale, la tenue régulière d'examens obligatoires et exhaustifs du cadre de politique et de réglementation canadien des télécommunications. Les marchés des télécommunications évoluent rapidement et le rythme des changements devrait s'accélérer. Dans un secteur aussi dynamique, le Groupe d'étude est d'avis que les responsables des orientations politiques devraient examiner souvent le

cadre de politique et de réglementation, pour mettre fin à des politiques ou à des règlements désuets ou les modifier et pour s'assurer que le Canada demeure au premier plan des pratiques exemplaires internationales.

Il existe des examens périodiques de la législation et des politiques dans d'autres secteurs de l'économie, tels que les transports[14]. Ces examens ont également été recommandés et convenus par le gouvernement canadien pour le secteur des télécommunications. Dans son rapport du 28 avril 2003, *Ouverture sur les communications canadiennes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes avait recommandé que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* pour exiger un examen quinquennal obligatoire de la Loi par un comité parlementaire. En réponse, le ministre de l'Industrie a pris l'engagement suivant[15] :

> Le gouvernement du Canada salue votre recommandation relative à un examen parlementaire régulier de la *Loi sur les télécommunications*. Les années qui ont passé depuis l'entrée en vigueur de la législation actuelle ont été marquées par une accélération de l'évolution technologique, par la création de nouveaux débouchés et par l'utilisation quotidienne que font les Canadiens de services à peine imaginables il y a dix ans. Il est clair qu'il faut tenir à jour le cadre législatif applicable à ce secteur innovateur. Nous introduirons à la première occasion une modification de la législation exigeant un examen tous les cinq ans. »

Le Groupe d'étude appuie la proposition visant un processus d'examen quinquennal continu prévu par la législation. Toutefois, il est d'avis que cela devrait se présenter sous forme d'examen exhaustif du secteur des télécommunications, sans se limiter uniquement à une législation particulière. À ce titre, le Groupe d'étude considère qu'un examen par les spécialistes sectoriels serait plus approprié qu'un examen par un comité parlementaire. Un examen exhaustif par des spécialistes devrait se pencher non seulement sur la législation, mais aussi sur l'ensemble du cadre réglementaire des télécommunications et son incidence sur le secteur des télécommunications.

Un tel examen serait particulièrement approprié à la fin des cinq premières années, lorsqu'on prévoit une concurrence et une déréglementation accrues des marchés des télécommunications. Cet examen nécessiterait une analyse par des spécialistes de l'état des marchés des télécommunications à ce moment-là, y compris une analyse économique détaillée et des évaluations de l'environnement technologique de plus en plus dynamique. Au terme de l'examen, toute modification législative qui en résulte devrait être déposée au Parlement et examinée par un comité parlementaire, selon le processus normal.

Recommandation 9-4

Que le ministre de l'Industrie soit mandaté par la loi à entreprendre un examen exhaustif de la politique et de la réglementation des télécommunications tous les cinq ans.

---

[14] Voir, à titre d'exemple, la *Loi sur les transports au Canada*, L.S. 1996, ch. 10, art. 53. À noter que le Groupe d'étude considère qu'un examen général du cadre réglementaire des télécommunications serait plus approprié qu'un examen de la législation pertinente seulement.

[15] Lettre du ministre de l'Industrie au président du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, 25 septembre 2003.

Rapports entre le gouvernement et le CRTC

Il incombe au gouvernement d'établir des politiques et aux organismes de réglementation, de mettre en œuvre ces politiques et d'élaborer des règles plus détaillées nécessaires pour fournir une certitude quant à la façon dont les politiques seront appliquées. Les commentaires présentés au Groupe d'étude durant son examen ont exprimé un soutien général envers le principe selon lequel le gouvernement devrait élaborer des politiques dans le secteur des télécommunications. Les parties ont également appuyé le principe selon lequel les organismes de réglementation devraient mettre en œuvre ces politiques, d'une manière indépendante, professionnelle et transparente.

Un certain nombre de mémoires au Groupe d'étude ont noté que les objectifs de politique actuels énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* contiennent des dispositions conflictuelles et, dans certains cas, désuètes, qui offrent peu d'encadrement réel à l'organisme de réglementation pour l'aider à s'acquitter de ses obligations. Le Groupe d'étude convient qu'à mesure que les marchés canadiens des télécommunications deviendront de plus en plus concurrentiels et dynamiques, la politique canadienne des télécommunications doit être clarifiée et modifiée afin de refléter les nouvelles réalités.

Tel que mentionné au chapitre 2, le Groupe d'étude considère également qu'il est important de faire une distinction entre les objectifs de politique et les moyens de les atteindre, car dans un secteur concurrentiel axé sur le marché les moyens à utiliser sont nettement différents de ceux à utiliser dans un environnement monopolistique. De plus, dans un marché en évolution rapide, il est important d'être en mesure d'apporter rapidement des modifications aux politiques.

Directives en matière de politique du gouvernement et examen des décisions réglementaires

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la politique est de nature dynamique. Les gouvernements ont un rôle continu dans le raffinement des politiques existantes et l'élaboration de nouvelles politiques pour anticiper les conditions changeantes ou y répondre. Ce rôle d'élaboration de politique se traduit surtout par la modification des lois qui régissent le secteur des télécommunications. De plus, la législation sur les télécommunications dans quelques pays membres de l'OCDE offre au gouvernement le pouvoir de donner des directives à l'organisme de réglementation ou de communiquer avec celui-ci à propos des questions stratégiques[16]. Dans certains pays, la législation permet au gouvernement d'examiner les décisions prises par l'organisme de réglementation[17].

---

16 Le pouvoir de donner des directives est accordé au gouvernement en Autriche, au Canada, en Irlande et aux Pays-Bas; le pouvoir de communiquer est attribué en Italie. Voir OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/FINAL, juin 2005, p. 15. Affiché (en anglais) à **http://www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf**.

17 Le pouvoir d'examiner est accordé au gouvernement en Belgique, au Canada, au Danemark, en Hongrie, au Mexique et en Norvège. Voir *ibid.*, tableau 5, p. 14.

Le Canada semble être le seul pays membre de l'OCDE où la législation sur les télécommunications confère au gouvernement le pouvoir de remplir les deux fonctions : fournir des directives préalables sur les questions stratégiques (« le pouvoir de directives de politique »)[18] et examiner, modifier, annuler ou renvoyer une décision à l'organisme de réglementation pour des motifs de politique (le « pouvoir d'examen du Cabinet »)[19]. Le cadre législatif au sein duquel fonctionne le CRTC donne l'impression que ce dernier est l'un des organismes de réglementation des télécommunications les moins indépendants parmi les pays membres de l'OCDE. Le pouvoir du gouvernement d'intervenir dans le processus réglementaire avant et après les décisions a le potentiel de nuire à l'intégrité du processus réglementaire. Le Groupe d'étude note que ce processus à double face a également entraîné des commentaires négatifs dans les rapports de l'OCDE[20] et les autres forums internationaux.

En pratique, toutefois, le CRTC est autorisé à agir avec une certaine indépendance. Le pouvoir de directives de politique n'a jamais été utilisé par le gouvernement depuis son introduction en 1993, lorsque la *Loi sur les télécommunications* est entrée en vigueur. Le pouvoir d'examen du Cabinet, quant à lui, a été utilisé à plusieurs reprises. Il est souvent utilisé par des parties qui ne sont pas satisfaites des décisions du CRTC. Toutefois, le gouvernement a rarement accepté de telles demandes, et le pouvoir d'examen du Cabinet n'a jamais été utilisé par le gouvernement de sa propre initiative[21].

Améliorer le pouvoir de directives de politique

Le Groupe d'étude considère que l'approche actuelle n'est pas la meilleure pour l'élaboration de politique publique. Contrairement aux directives de politique, qui sont de nature prospective, le pouvoir d'examen du Cabinet est utilisé après le fait pour changer les résultats d'un processus réglementaire public qui a pris fin. Comme les luttes réglementaires se font essentiellement entre les concurrents du secteur privé, tout examen du Cabinet peut être considéré comme un choix entre des intérêts commerciaux concurrents, au lieu de solutions de rechange en matière de politiques concurrentes. Même si la *Loi sur les télécommunications* établit certaines mesures de sauvegarde procédurales, celles-ci n'ont pas dissipé l'impression que les examens du Cabinet sont déterminés en fonction de campagnes de groupes de pression en coulisse pour renverser des décisions qui sont prises dans un processus réglementaire plus transparent. Le fait que le pouvoir d'examen du Cabinet n'ait pas été utilisé de façon plus fréquente ne signifie pas nécessairement que tel ne sera pas le cas à l'avenir.

---

18 Voir la *Loi sur les télécommunications* :

> 8. Le gouverneur en conseil peut, par décret, donner au Conseil, au chapitre des grandes questions d'orientation en la matière, des instructions d'application générale relativement à la politique canadienne de télécommunication.

19 Voir la *Loi sur les télécommunications* :

> 12(1). Dans l'année qui suit la prise d'une décision par le Conseil, le gouverneur en conseil peut, par décret, soit de sa propre initiative, soit sur demande écrite présentée dans les quatre-vingt-dix jours de cette prise, modifier ou annuler la décision ou la renvoyer au Conseil pour réexamen de tout ou partie de celle-ci et nouvelle audience.

20 OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, p. 13.

21 Selon l'*Index codifié des textes réglementaires* (5 mai 2005), depuis 1981, il y a eu 12 examens du Cabinet à la suite duquel une ordonnance de télécommunications du CRTC avait été modifiée et un examen à la suite duquel l'ordonnance avait été renvoyée au CRTC. Toutefois, de ce chiffre total, seulement deux modifications et un seul renvoi ont été effectués depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les télécommunications*.

Par contre, des préoccupations ont été exprimées à propos du fait que le pouvoir de directives de politique n'ait pas été utilisé. Certains mémoires au Groupe d'étude ont exprimé le point de vue selon lequel la non-utilisation de ce pouvoir a créé un vide en matière de politique. On a suggéré que l'organisme de réglementation dispose de trop peu d'encadrement en matière de politique et qu'il n'a pas d'autre choix que d'élaborer sa propre politique dans les limites des objectifs de politique généraux et conflictuels de l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*.

Dans les sections précédentes de ce chapitre, le Groupe d'étude a recommandé des mesures pour améliorer les capacités du gouvernement en ce qui concerne la recherche en matière de politique et l'élaboration de politique. Il a également suggéré que le STIT d'Industrie Canada joue un rôle continu dans la surveillance de l'efficacité de la politique et de la réglementation des télécommunications. Le Groupe d'étude considère le pouvoir de directives de politique comme un élément utile dans la trousse d'outils du responsable des orientations politiques – un élément qui deviendrait d'autant plus important advenant le rôle rehaussé du STIT dans l'élaboration de politique.

Dans ses recommandations, le Groupe d'étude envisage un rôle plus actif et plus dynamique pour le gouvernement dans les directives de politique fournies à l'organisme de réglementation. Cela pourra se produire dans le cadre de la réponse du gouvernement au présent rapport. Cela pourra également se produire à l'avenir, à mesure que le secteur des télécommunications évolue vers des horizons que l'on ne peut pas prévoir à l'heure actuelle. Le Groupe d'étude conclut que le pouvoir de directives de politique devrait être maintenu. Toutefois, il est d'avis qu'il faut apporter des modifications procédurales afin d'assurer la qualité des directives de politique et la transparence du processus par lequel celles-ci sont élaborées.

La *Loi sur les télécommunications* énonce la procédure à suivre pour émettre une ordonnance en vertu du pouvoir de directives de politique. Dans le cadre de cette procédure, il faut déposer une proposition devant les deux chambres du Parlement. Il n'y a aucune exigence de consultation des intervenants intéressés, tels que les consommateurs et les fournisseurs de services, au sujet des modifications proposées aux politiques avant qu'elles ne soient présentées au Parlement. Selon le Groupe d'étude, un tel processus de consultation peut nettement améliorer la qualité des directives de politique qui en résultent et la transparence du processus d'élaboration de politique.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis qu'avant d'émettre une directive de politique en matière de télécommunications au CRTC, le ministre de l'Industrie devrait émettre un avis public contenant la directive de politique proposée. L'avis devrait également indiquer le bien-fondé de la politique et tous les renseignements pertinents, généraux ou autres. Les intervenants et le grand public devraient avoir une occasion raisonnable de commenter la politique avant qu'elle ne soit finalisée. Avec cette réforme, l'élaboration de directives de politique devrait être considérée comme un processus plus ordonné – plutôt qu'un certain développement *deus ex machina* – qui favorise, au lieu d'exclure, la participation de ceux qui seront les plus touchés par leur mise en œuvre.

Selon le Groupe d'étude, dès que le Parlement aura adopté le cadre de politique législatif global dans la *Loi sur les télécommunications*, l'élaboration de politique dans ce contexte relèvera plus adéquatement du gouvernement. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le processus qu'il propose pour la consultation directe des intervenants devrait remplacer l'exigence actuelle consistant à renvoyer les directives de politique proposées aux comités parlementaires pour examen[22]. La mise en œuvre de cette recommandation devrait, en pratique, accélérer le pouvoir de directives de politique et accroître la certitude à son égard. Les directives ne seront plus automatiquement assujetties à un examen après le fait par les comités. Toutefois, les examens avant le fait des directives de politique proposées par les intervenants qui seront touchés correspondent davantage à la pratique réglementaire moderne. Ils sont également plus justes pour les intervenants – c'est-à-dire, ceux qui sont réellement touchés par la directive.

Comme autre sujet lié à la procédure, le Groupe d'étude est d'avis que l'expression « personnes intéressées », utilisée dans plusieurs articles de la Loi, devrait être élargie à « toute personne » car la première expression suggère une norme à remplir pour participer au processus[23].

Ces recommandations, ainsi que les améliorations connexes aux capacités d'élaboration de politique et de recherche en matière de politique, affaiblissent l'argument qui justifie de fournir au gouvernement une instruction *ex ante* et des pouvoirs d'examen *ex post* en ce qui a trait à la prise de décisions du CRTC. Tel que mentionné précédemment dans cette section, le Groupe d'étude est d'avis que le jumelage du pouvoir de directives de politique et du pouvoir d'examen du Cabinet peut mettre en péril l'intégrité du processus réglementaire indépendant du CRTC. Le manque de transparence du processus d'examen du Cabinet va également à l'encontre de l'avertissement fait dans le rapport *La réglementation intelligente*, selon lequel on doit pouvoir dire, avec certitude, que les processus décisionnels réglementaires sont façonnés de manière juste et neutre[24].

Même si le pouvoir d'examen du Cabinet a été rarement exercé depuis 1993, des parties qui étaient insatisfaites des décisions du CRTC ont souvent déposé des requêtes pour qu'il l'exerce. Chaque fois qu'on dépose une pétition pour examiner une décision du CRTC, cela entraîne des coûts importants pour les autres intervenants et le gouvernement du Canada, sur le plan des ressources requises pour répondre à la requête. Cela entraîne également une période prolongée d'incertitude pour l'industrie et les autres intervenants, car le gouvernement peut prendre jusqu'à un an pour rendre sa décision relative à la requête. Enfin, les groupes de consommateurs et les autres parties moins bien financées se trouvent dans une situation clairement désavantageuse, comparativement aux grands intérêts commerciaux, pour ce qui est de leur capacité de participer au processus. Cela crée une apparence d'injustice. Pour toutes ces raisons, le Groupe d'étude considère qu'il n'est pas nécessaire de conserver le pouvoir d'examen du Cabinet.

---

22 En vertu du paragraphe 10(4) de la *Loi sur les télécommunications*, « le projet de décret ou d'ordonnance est, après son dépôt, automatiquement renvoyé devant le comité que chaque chambre charge, par son règlement, de s'en saisir ».

23 Ce changement a été recommandé par ARCH, « A Legal Resource Centre For Persons with Disabilities », à la page 31 de son mémoire au Groupe d'étude, 15 août 2005.

24 Rapport *La réglementation intelligente*, p. 131.

Recommandation 9-5

Que le pouvoir de directives de politique devienne un outil d'élaboration de politique plus efficace, en :

a) **exigeant que le gouvernement émette un avis public qui contient une directive proposée et son bien-fondé et qui donne au public une occasion raisonnable de la commenter;**

b) **révoquant l'exigence actuelle de renvoyer une directive de politique proposée aux comités parlementaires pour examen;**

c) **révoquant le pouvoir du Cabinet d'examiner les décisions de télécommunications individuelles du CRTC.**

Procéder à une réforme du CRTC

Les recommandations du rapport présentent l'idée d'une industrie des télécommunications davantage déréglementée, avec des interventions réglementaires plus restreintes et ciblées dans les domaines où la réglementation demeure nécessaire. Le chapitre 2 recommande des objectifs réglementaires plus ciblés, et des recommandations proposées ailleurs dans le rapport mettent de l'avant des moyens moins intrusifs et plus ciblés pour atteindre ces objectifs. Ces nouveaux moyens se fient davantage au libre jeu du marché, conjointement à une approche axée sur l'atteinte des principaux objectifs économiques, techniques et sociaux de la réglementation.

D'après les recommandations du présent rapport, le nouveau mandat du CRTC en matière de télécommunications sera nettement différent de celui exercé en vertu de la législation actuelle. Dans le cadre de son nouveau mandat, le CRTC participera moins directement au traitement des plaintes d'agissements anticoncurrentiels et à l'analyse connexe du marché des télécommunications. Le nouveau Tribunal de la concurrence en télécommunications s'occupera de ces domaines. Dans le même ordre d'idées, le CRTC participera moins directement au traitement des questions et des plaintes des consommateurs, qui relèveront de la nouvelle Agence de protection des usagers des services de télécommunications.

Le CRTC continuera de s'occuper d'une gamme de plus en plus complexe de questions liées à l'interconnexion et au dégroupement des installations essentielles. À cela s'ajouteront de nouvelles questions d'accès des consommateurs aux plateformes de télécommunications multicouches. Le mandat réglementaire du CRTC en matière de télécommunications sera élargi par d'autres activités qui nécessiteront une expertise technique supplémentaire. En particulier, le CRTC sera responsable de l'autorisation et de la réglementation de l'utilisation du spectre radio et du matériel de télécommunications, prenant ainsi la relève du STIT d'Industrie Canada.

Même si certaines formes de réglementation économique exhaustive du CRTC seront considérablement réduites avec l'abandon de la réglementation *ex ante*, le Conseil aura quand même besoin d'une capacité professionnelle améliorée pour déterminer les situations où une intervention réglementaire est de mise et être en mesure d'agir rapidement et en toute

connaissance de cause. À titre d'exemple, citons la transition de l'approbation *a priori* vers un régime négatif d'annulation pour les dépôts tarifaires. Au lieu d'avoir des semaines ou des mois pour examiner les dépôts tarifaires, le CRTC devra décider en deçà de sept jours s'il faut annuler ou suspendre un tarif, ou permettre son entrée en vigueur.

Le CRTC se doit également d'améliorer sa capacité de faire face à la convergence accelérée des industries des télécommunications, d'Internet et de la radiodiffusion. Cette convergence exigera des formes plus complexes d'analyses économiques, techniques et juridiques, pour permettre au CRTC de déterminer d'une manière diligente et efficace quand et comment réglementer – et quand laisser la place au libre jeu du marché.

Selon la vision du Groupe d'étude, le Canada devient un chef de file mondial dans la pratique réglementaire des télécommunications – grâce à l'élaboration et à l'adaptation des pratiques exemplaires internationales pour appuyer le développement de marchés de communications de premier plan à l'échelle mondiale. À l'heure actuelle, le CRTC ne semble pas disposer du niveau d'expertise des organismes de réglementation œuvrant dans au moins deux marchés comparables importants – les États-Unis et le Royaume-Uni – afin d'élaborer et de mettre en place des pratiques de réglementation innovatrices dans les domaines de réglementation économique, technique ou sociale.

Il va de soi qu'une bonne réglementation passe par de bonnes ressources humaines. Le rapport *La réglementation intelligente* a d'ailleurs soulevé ce point comme suit[25] :

> Pour le système réglementaire comme pour toute autre entreprise axée sur le savoir, les ressources humaines représentent l'actif le plus important.

Une réglementation efficace et efficience exige aussi une structure organisationnelle et décisionnelle rationalisée – et des pratiques de réglementation efficientes. Les prochaines sections du présent chapitre portent sur les pouvoirs, les responsabilités, les pratiques et les procédures du CRTC.

Dans cette section, le rapport traite de la taille et de la composition du CRTC et de son personnel. Voici les principales recommandations concernant ces questions :

- réduire la taille du CRTC de 13 conseillers à 5 (au moins pour les besoins de la réglementation des télécommunications);
- améliorer les pratiques de recrutement des conseillers pour permettre au CRTC d'attirer les candidats les plus qualifiés et ayant le plus de connaissances pour ces cinq postes;
- accroître la flexibilité du gouvernement pour offrir une rémunération à l'échelle du marché aux candidats les plus qualifiés pour les postes de conseillers et à un nombre limité de spécialistes clés pour des postes qui exigent des compétences spéciales;
- permettre au CRTC de retenir les spécialistes ou les entreprises bien qualifiées, par des contrats de services-conseils, lorsque des capacités spécialisées sont requises.

---

[25] *Ibid.*, p. 73.

Nombre de conseillers en télécommunications

En vertu de la législation actuelle, treize membres à temps plein et six membres à temps partiel peuvent être nommés au CRTC. Les conseillers à temps plein peuvent participer à la fois aux dossiers de télécommunications et de radiodiffusion. Les conseillers à temps partiel, quant à eux, ne participent qu'aux dossiers de radiodiffusion[26].

Ce chiffre est exceptionnellement élevé comparativement aux organismes équivalents des autres pays membres de l'OCDE – ou de tout autre pays – même si l'on tient compte du fait que les conseillers sont également responsables des dossiers de radiodiffusion[27]. Par exemple, la FCC des États-Unis ne compte que cinq membres même si ses responsabilités sont plus larges que celles du CRTC aujourd'hui. Le mandat de la FCC englobe la gestion du spectre, en plus de la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion. Un rapport de l'OCDE, diffusé en octobre 2005, indique que le Canada a le plus grand nombre de membres dans son organisme de réglementation parmi les 30 pays membres de l'OCDE. Aucun autre organisme de réglementation fédéral des télécommunications n'a plus de neuf membres; la plupart en ont entre un et cinq[28].

Le grand nombre de conseillers du CRTC risque de compliquer et de retarder le processus décisionnel et d'entraîner des décisions consensuelles au niveau du plus petit dénominateur commun. Sur le plan des procédures, il est plus difficile d'organiser des réunions pour un grand nombre de conseillers. Sur le plan du contenu, il est parfois plus long d'atteindre un consensus, et il faut faire plus de compromis.

Conformément à ses propositions destinées à rationaliser la réglementation et la nomination des conseillers dotés d'une expertise accrue dans les nouvelles approches réglementaires (dont on discutera dans la prochaine section de ce chapitre), le Groupe d'étude conclut que le nombre de conseillers devrait être plus petit.

Le Groupe d'étude recommande donc que le nombre des conseillers soit réduit à cinq membres à temps plein[29]. Ces cinq conseillers devraient s'occuper des questions réglementaires tant en matière de télécommunications que de radiodiffusion. Si le gouvernement détermine qu'il faut un plus grand nombre de conseillers pour réglementer la radiodiffusion, le Groupe d'étude recommande que ces conseillers supplémentaires ne s'occupent pas des télécommunications. On maintiendrait ainsi un groupe décisionnel plus petit et plus efficace pour la réglementation des télécommunications.

---

26 *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, paragraphes 3(1) et 12(2) respectivement.

27 La taille exceptionnellement grande du CRTC comparativement aux autres organismes de réglementation a été commentée dans *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* de l'OCDE de 2002, à la page 12. Un observateur a noté que le CRTC, avec une si grande taille, ressemble davantage à un « Parlement » qu'à une institution de réglementation spécialisée qui est requise pour prendre des décisions basées sur l'application de la politique de concurrence et de principes économiques.

28 OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, tableau 4, p. 10.

29 Cette réduction pourrait se faire graduellement, par attrition.

Le Groupe d'étude remarque toutefois, en s'appuyant sur ce qui se fait aux États-Unis et dans d'autres pays, qu'il ne semble pas nécessaire d'utiliser plus de cinq conseillers, même en radiodiffusion.

Le Groupe d'étude est d'avis que cinq conseillers formeront un groupe suffisamment large pour mener à bien les nouvelles fonctions envisagées dans le présent rapport. Puisqu'un certain nombre de questions liées à la politique sur la concurrence relèveraient du nouveau TCT, la tâche de travail d'un membre nommé au CRTC ne devrait pas être trop exigeante. Une sélection rigoureuse des cinq membres devrait également permettre d'obtenir une combinaison linguistique et régionale équilibrée[30]. De plus, un effectif total de cinq conseillers devrait être à même de traiter de toutes les questions de télécommunications dans divers comités, sans nuire pour autant à la capacité du CRTC de mener des examens d'application des décisions de télécommunications, au besoin[31].

Recommandation 9-6

Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée de façon à réduire le nombre des conseillers du CRTC de treize à cinq, et que ces cinq conseillers s'occupent à la fois des dossiers de télécommunications et de radiodiffusion. Que tout autre conseiller nommé pour des besoins de réglementation en radiodiffusion ne s'occupe pas des dossiers de télécommunications.

Processus de sélection pour les conseillers du CRTC

La mise en œuvre efficace des nouvelles approches réglementaires proposées dans le présent rapport présentera d'importants défis pour les conseillers du CRTC. Leur tâche sera plus complexe en raison des percées technologiques et des développements du marché dans un environnement de plus en plus dynamique et convergent. Il faudra des conseillers qui comprennent bien les questions liées à la réglementation économique, technique et sociale, en plus de posséder des compétences analytiques rigoureuses.

Les télécommunications sont devenues un facteur si important pour le développement économique et social du Canada que le pays ne peut se permettre que l'organisme de réglementation « se trompe ». Le CRTC aura besoin des personnes les plus qualifiées afin de ne pas se tromper. Cela nécessitera des personnes dotées d'une série de compétences particulières et de qualifications qui sont très prisées sur le marché.

---

30 Même s'il s'agit d'une coutume canadienne, le Groupe d'étude n'est pas persuadé qu'il soit réellement nécessaire de nommer un échantillon régional de conseillers pour atteindre l'objectif d'une réglementation efficace. Les principes de la réglementation économique, technique et sociale des entreprises de télécommunications ne varient pas énormément d'une région à l'autre. Si ceux-ci varient au niveau de leur application, les conseillers peuvent être mis au courant des différences régionales pertinentes. Il y a peut-être un plus grand risque que les conseillers régionaux se considèrent comme des défenseurs de leurs intervenants régionaux, comme les entreprises de télécommunications locales ou les autres intérêts locaux, et qu'ils représentent de tels intérêts à l'encontre des autres.

31 Le Groupe d'étude note que dans les instances d'abstention locale, menées en 2005, l'ensemble des 11 conseillers à temps plein avaient siégé à l'audience publique. Lorsque le CRTC effectue des applications d'examen en vertu de l'article 62 de la Loi, il choisit comme membre du comité d'examen, dans la mesure du possible, des conseillers qui n'ont pas participé à la décision initiale.

Si le gouvernement accepte les recommandations contenues dans le présent rapport, le nouveau mandat du CRTC sera davantage axé sur les aspects techniques et économiques, et moins concentré sur les politiques sociales générales – même si les conseillers auront besoin d'une bonne compréhension de la façon optimale d'atteindre les objectifs sociaux essentiels dans le nouvel environnement de marché. Pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'étude, les conseillers devront bien connaître et comprendre les questions suivantes : les fondements économiques et juridiques de la politique sur la concurrence et de son application à un environnement moins réglementé; les questions liées à l'accès de gros; les questions techniques difficiles liées à l'interconnexion; l'interaction entre les applications Internet et les réseaux de télécommunications; et le domaine complexe de la gestion du spectre.

À l'heure actuelle, il n'y a aucune qualité officielle requise pour être nommé conseiller en télécommunications au CRTC[32]. Par ailleurs, en autant que le Groupe d'étude le sache, le gouvernement n'a pas établi de procédures de recrutement officielles. Les initiés ont décrit le processus de nomination des conseillers comme étant « très politique ». On a certes assisté à certaines excellentes nominations, mais le Groupe d'étude craint que le processus de sélection actuel ne mette pas assez l'accent sur l'expérience, les connaissances et les compétences analytiques requises pour mettre en œuvre avec succès le nouveau cadre de réglementation. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait recruter les conseillers d'une manière plus ouverte et professionnelle, d'une façon semblable à ce que font les universités, les autres institutions publiques et les sociétés privées pour recruter des cadres supérieurs.

Cette façon de procéder devrait s'appliquer à tous les conseillers qui participent à la réglementation des télécommunications. Elle devrait se baser sur un énoncé de qualités pour la nomination d'un conseiller. Celui-ci devrait inclure des habiletés supérieures dans une ou plusieurs disciplines professionnelles clés requises pour la réglementation économique d'un secteur comme les télécommunications, notamment l'économie, l'administration des affaires, le droit ou des compétences en technologie des télécommunications. L'énoncé devrait également inclure une habileté démontrée à apprendre et à appliquer rigoureusement les approches économiques, légales et techniques utilisées dans la réglementation des marchés concurrentiels des télécommunications et des TIC.

Le Groupe d'étude craint que le processus de sélection actuel ne parvienne pas à identifier les candidats qualifiés qui seraient disponibles et intéressés par un poste de conseiller. Par conséquent, il faudrait retenir les services d'un organisme de recrutement professionnel public ou privé pour aider au processus de sélection. Les spécialistes en recrutement devraient aider à faire de la publicité, ainsi qu'à repérer et à présélectionner les candidats qualifiés. Ils procéderaient ensuite à l'élaboration d'une liste de candidats choisis, qui serait présentée au gouvernement pour la sélection finale.

---

32 Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* exclut simplement les personnes qui ont des intérêts financiers entrant clairement en conflit avec leur impartialité. Toutefois, la Loi ne mentionne aucune compétence requise.

Le Groupe d'étude considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier la législation pour définir le processus de recrutement, bien que cela soit certes possible. Le gouvernement devrait, au moins, publier un énoncé de politique qui adopte le nouveau processus de sélection des conseillers du CRTC.

Recommandation 9-7

Que le gouvernement adopte un processus ouvert et professionnel pour le recrutement des conseillers du CRTC qui sont chargés de la réglementation des télécommunications.

Le Groupe d'étude souhaite également aborder la question de la renomination des conseillers. Le processus actuel prévoit des nominations à mandat déterminé, qui peuvent être renouvelées. Toutefois, le gouvernement n'est pas tenu d'aviser, à l'avance, les conseillers en poste de leur renomination éventuelle. Cela peut causer une incertitude considérable au sein du CRTC. Dans un certain nombre de cas, les conseillers ont dû attendre jusqu'aux derniers jours de leur mandat avant de savoir s'ils allaient être renommés. Par conséquent, les conseillers qui souhaitent être nommés de nouveau ne savent pas s'ils doivent chercher ou non d'autres possibilités d'emploi. Par ailleurs, le président du CRTC peut difficilement affecter ces personnes à une instance qui peut s'étendre au-delà de leur mandat actuel. Ces personnes se retrouvent donc dans une situation incertaine durant la dernière partie de leur mandat au sein du CRTC. Cela peut également influencer leur décision de chercher d'autres postes ou de solliciter une renomination.

Il s'agit d'une inefficience à laquelle il est facile de remédier en modifiant la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, de façon à exiger que les conseillers soient avisés, au moins six mois avant l'expiration de leur mandat, de leur renomination et, le cas échéant, de la durée du mandat. Toute notification affirmative peut inclure un délai raisonnable pour permettre au conseiller d'indiquer si ces nouvelles conditions sont acceptables.

Recommandation 9-8

Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée par l'ajout d'une exigence voulant que les conseillers titulaires soient avisés, au plus tard six mois avant la fin de leur mandat, de leur renomination éventuelle et, le cas échéant, de la durée de leur nouveau mandat.

Niveaux de rémunération

Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude a entendu à maintes reprises qu'il était difficile d'attirer et de retenir au CRTC des conseillers hautement qualifiés et un personnel doté d'une expertise spécialisée en télécommunications, car ces personnes peuvent gagner beaucoup plus dans le secteur privé.

Les salaires des conseillers à temps plein sont établis par décret en conseil. Les conseillers ont également droit à des prestations de retraite de la fonction publique fédérale[33]. Les salaires et les prestations de retraite actuels sont certes raisonnables selon les normes de rémunération de la fonction publique. Toutefois, ils sont nettement inférieurs aux sommes versées aux cadres supérieurs et à certains gestionnaires intermédiaires par les entreprises de télécommunications, ainsi qu'aux meilleurs spécialistes de la réglementation comme les avocats et les conseillers. Le Groupe d'étude est préoccupé par le fait que les niveaux salariaux actuels sont insuffisants pour attirer et garder les candidats très qualifiés pouvant répondre aux attentes croissantes qui seront placées sur le CRTC lors de la mise en place des nouvelles approches réglementaires proposées dans le présent rapport.

Le même problème se retrouve au niveau du personnel du CRTC. Tout comme de nombreux tribunaux d'experts, le personnel du CRTC est responsable notamment de la plupart des recherches et des analyses et de la rédaction de décisions du CRTC. Le Groupe d'étude considère qu'il serait nécessaire d'attirer, de recruter, de former et de maintenir en poste un certain nombre de spécialistes très chevronnés en télécommunications au sein du personnel afin de mettre en œuvre avec succès le nouveau cadre de réglementation proposé dans le rapport.

Le nouveau cadre de réglementation proposé demande une prise de décisions plus rapide, ainsi que des analyses professionnelles plus difficiles des questions liées entre autres à l'interconnexion, aux enjeux économiques et techniques ainsi qu'à la réglementation du spectre. De plus, le personnel du CRTC affecté au nouveau TCT devra posséder une connaissance approfondie non seulement de l'industrie des télécommunications, mais aussi du droit et de la politique de la concurrence.

Les membres du Groupe d'étude qui ont visité l'Ofcom, le nouvel organisme de réglementation des télécommunications au Royaume-Uni, ont été impressionnés par le niveau de sophistication professionnelle, de jeunesse, d'énergie et de dévouement du personnel de cette institution. On leur a dit que l'organisme avait réussi à attirer des spécialistes de première qualité car il était en mesure de leur offrir une rémunération aux taux du marché des conseillers, rémunération qui est considérablement supérieure aux barèmes de salaire réguliers de la fonction publique du Royaume-Uni. Les plans de rémunération des cadres de l'Ofcom comprennent également une rémunération fondée sur le rendement[34]. On compte des précédents de mécanismes de rémunération basée sur le marché au Canada aussi, dans le cas des organismes de services spéciaux[35].

---

33 *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, paragraphes 7(1) et 9(1) respectivement.

34 Certaines ententes de rémunération des cadres comprennent des primes fondées sur le rendement pouvant atteindre 20 p. 100 des niveaux de traitement.

35 Voir, par exemple, le Bureau du surintendant des institutions financières.

Le Groupe d'étude recommande que, dans certains cas, on accorde des niveaux de rémunération plus flexibles et axés sur le marché afin d'attirer les meilleurs candidats pour les postes de conseillers et de spécialistes de haut niveau. Le Groupe d'étude note que ses recommandations incluent une réduction importante du nombre de conseillers. Par conséquent, il est possible de mieux rémunérer les conseillers sans augmenter les niveaux du budget global. Dans le cas des spécialistes de haut niveau, le Groupe d'étude considère que des niveaux de rémunération mieux axés sur le marché seraient nécessaires afin de retenir un petit nombre de spécialistes exécutant des tâches qui exigent une expertise et des habiletés spécialisées liées à la réglementation des télécommunications.

Recommandation 9-9

Qu'il y ait une plus grande flexibilité pour fixer aux taux du marché les taux de rémunération des conseillers et d'un petit nombre de spécialistes de haut niveau, y compris la possibilité d'incitatifs fondés sur le rendement, afin de permettre au CRTC d'attirer et de garder en poste des personnes chevronnées ayant les compétences professionnelles requises pour le nouveau cadre de réglementation proposé.

Même s'il est en mesure d'attirer des spécialistes de haut niveau, le CRTC aura sans doute besoin, à l'occasion, d'une expertise professionnelle qui n'existe pas à l'interne. De plus, durant les périodes de lourde charge de travail le CRTC pourrait ne pas être en mesure de traiter les demandes ou d'autres instances en temps opportun sans l'aide de ressources externes.

De nombreux organismes gouvernementaux, commerciaux ou non gouvernementaux comblent une demande d'une expertise professionnelle et une charge de travail excessive en retenant les services d'experts-conseils ou d'entreprises. D'autres organismes de réglementation des télécommunications, tels que l'Ofcom, font la même chose. Le recours à des experts-conseils externes, en temps opportun, aiderait beaucoup le CRTC à répondre aux exigences particulières du nouveau cadre de réglementation proposé. L'incapacité d'obtenir une telle expertise externe pourrait empêcher le CRTC d'y arriver.

En principe, le CRTC peut retenir des conseillers externes dans le cadre de ses ententes actuelles dans la fonction publique. Toutefois, l'expérience a montré[36] que ces exigences sont excessivement bureaucratiques et longues, ce qui rend difficile l'embauche d'une expertise suffisante aux taux du marché. Le Groupe d'étude considère que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* devrait être modifiée pour attribuer au CRTC une autorité claire et un budget suffisant en vue de retenir les services d'experts-conseils externes aux taux du marché. Cette autorité pourrait s'étendre aux spécialistes qui sont requis pour fournir des conseils précis ou une autre assistance, ou servir à alléger une charge de travail lourde en temps opportun. Elle pourrait s'inspirer de l'autorité similaire attribuée au Bureau de la concurrence[37].

---

[36] Par exemple, le CRTC a connu d'importants problèmes qui ont absorbé beaucoup de son temps lorsqu'il a essayé d'embaucher des experts-conseils externes pour compléter en temps opportun sa récente instance sur l'abstention locale. L'incapacité de régler les questions d'abstention locale en temps opportun est l'une des principales sources de critiques de l'industrie à propos du CRTC.

[37] *Loi sur la concurrence*, L.R.C. ch. C-34, art. 25-27.

Recommandation 9-10

Que le CRTC reçoive une autorité claire et un budget suffisant pour retenir les services des experts-conseils externes aux taux du marché, lorsque nécessaire, afin de se doter de compétences précises ou d'alléger une charge de travail lourde.

Améliorer le processus réglementaire

Les sections précédentes de ce chapitre ont porté sur les changements proposés au processus d'élaboration de politique de télécommunication du Canada, sur la relation entre le gouvernement et le CRTC, ainsi que sur la composition et la dotation du CRTC. En plus de ses recommandations dans ces domaines, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut apporter des améliorations au processus réglementaire en soi.

Le Canada peut être fier, à juste titre, d'avoir un processus réglementaire ouvert et transparent dans le secteur des télécommunications. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que ce processus réglementaire peut être amélioré grâce à une prestation plus diligente des services réglementaires et à des approches de réglementation plus efficientes et efficaces.

L'adoption des approches suivantes peut permettre d'assurer une réglementation plus diligente :

- lorsque le dossier d'une instance est fermé, le temps pris par le CRTC pour émettre ses décisions devrait, de façon générale, être raccourci. Même si le CRTC a instauré récemment des mesures en vue de réduire les lenteurs de la réglementation, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut, de façon continue, introduire et conserver des normes de rendement;
- lorsque le CRTC s'engage dans l'élaboration d'un réglement, il doit mieux préciser le but de son processus de consultation en énonçant les objectifs, les approches proposées ou les options prises en considération, dès le début de l'instance;
- dans un régime réglementaire *ex post*, lorsqu'il se produit des violations, il faudrait une mise en application diligente de la loi, accompagnée d'une dissuasion suffisante. Pour y arriver, le CRTC devrait se voir attribuer des outils de mise en application supplémentaires. Il devrait également être en mesure de renvoyer les questions au procureur général du Canada pour une poursuite possible à l'égard d'infractions;
- pour réduire les délais associés aux appels de décisions judiciaires, l'exigence d'obtenir une autorisation pour en appeler d'une décision du CRTC devrait être abolie;

- les services réglementaires peuvent être fournis en temps plus opportun s'ils sont traités efficacement. Le Groupe d'étude s'attend à ce que le règlement des différends joue un rôle accru à l'avenir. La façon optimale de traiter les différends tout en réduisant les tensions exercées sur les ressources du CRTC, consiste à confier au secteur privé ceux qui n'ont aucune implication en matière de politique.

De plus, les approches suivantes pourraient résulter en une réglementation plus efficiente et efficace :

- le processus d'approbation tarifaire actuel devrait être rationalisé, et l'accent mis au bon endroit, en remplaçant les divers documents prescrits par le CRTC – que doivent déposer les entreprises de télécommunications à l'appui de la justification de leurs demandes tarifaires – par de simples énoncés de conformité réglementaire de leur part;
- la « jurisprudence » réglementaire du CRTC, qui se base sur une myriade de décisions, ordonnances, tarifs, lettres-décisions, avis publics, règlements et autres documents, est plus complexe et obscure que désirable. Elle peut être rendue plus transparente par l'élaboration d'un seul « code de réglementation » qui, au fil du temps, comportera toutes les règles applicables à la réglementation du secteur des télécommunications, et les tiendra à jour;
- certaines autorisations, actuellement requises pour fournir des services de télécommunications au Canada, ne sont plus utiles et devraient être révoquées;
- les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* (les Règles) ne reflètent pas les pratiques et les procédures actuelles. Le CRTC devrait mener un examen approfondi de ses règles de procédure en vue de les rationaliser, de les mettre à jour et de les consolider de façon à ce qu'elles reflètent le nouveau régime réglementaire. Il devrait également réviser son approche actuelle en matière d'adjudication de frais dans ses instances, et le gouvernement devrait examiner la question du financement des groupes d'intérêt public qui participent à de telles instances.

Le tableau suivant résume les modifications proposées dans la présente section.

Enjeu en matière de réglementation	Amélioration recommandée
Lenteurs réglementaires	• Exiger que le CRTC établisse des normes de rendement du service mesurant la rapidité d'action de sa prise de décision
Manque de précision et de profondeur des instances d'élaboration de règlements	• Exiger que le CRTC entame toutes les instances d'élaboration de règlements par un avis qui énonce l'objectif précis et, dans la mesure du possible, les règles proposées ou les options envisagées, et qui explique le bien-fondé de la proposition
Mécanismes inadéquats d'application et de dissuasion	• Attribuer au CRTC l'autorité d'imposer des pénalités monétaires administratives • Attribuer au CRTC l'autorité de renvoyer les questions au procureur général du Canada pour une poursuite possible • Accroître les amendes aux niveaux conformes à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence* • Simplifier et clarifier les droits aux poursuites civiles pour dommages
Délai et incertitude entourant les appels judiciaires des décisions du CRTC	• Révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation d'appel à la Cour d'appel fédérale sur les questions de loi et de compétence
Mécanismes lents ou inadéquats de règlement des différends	• Accroître le recours par le CRTC à des procédures alternatives de règlement des différends (PARD) par le CRTC lui-même et par des types de PARD externes dans les cas appropriés
Délais encourus pour l'analyse et l'approbation des tarifs	• Remplacer l'exigence de soumission de documents justifant les dépôts tarifaires par la soumission de documents attestant la conformité à toutes les exigences réglementaires
Complexité et non-transparence des règlements du CRTC en matière de télécommunications	• Exiger que le CRTC établisse au fil du temps un code de réglementation, qui sera une source unique et ponctuelle contenant toutes les règles en matière de télécommunications
Autorisations inutiles	• Remplacer les régimes d'attribution de licences pour les services de télécommunication internationale de base et les câbles sous-marins internationaux par de simples exigences d'enregistrement
Règles de procédure désuètes	• Examiner, rationaliser et mettre à jour les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* • Réviser les critères d'adjudication de frais dans les instances de télécommunications • Examiner le financement des groupes d'intérêt public

Normes de service pour la réglementation exercée par le CRTC

La lenteur réglementaire constitue l'une des principales plaintes citées ces dernières années à l'égard de la réglementation des télécommunications. De temps à autres, le CRTC a pris des initiatives en vue de combler ces lenteurs réglementaires, et il les a réduites de façon significative au cours des huit derniers mois. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut prendre des mesures pour veiller à ce que le CRTC continue d'appliquer de façon continue un processus de réglementation simplifié.

La lenteur réglementaire des instances du CRTC comporte deux principaux éléments :

- le temps qu'il faut à l'organisme de réglementation pour obtenir tous les documents pertinents à une instance;
- le temps qu'il faut à l'organisme de réglementation, après la clôture de l'instance, pour émettre sa décision.

En ce qui concerne le premier élément, le CRTC impose normalement les échéanciers en deçà desquels les intervenants qui participent à ses instances doivent fournir des documents. Ces échéanciers sont fixés dans les Règles. Celles-ci sont souvent assorties de directives plus détaillées sur la procédure, émises par le CRTC. Même si l'utilisation courante des règles supplémentaires est une préoccupation (que le rapport abordera plus loin dans ce chapitre), les échéanciers réels imposés sont généralement proportionnels au niveau d'effort nécessaire pour fournir les documents requis.

Toutefois, en ce qui concerne le deuxième élément, ni la *Loi sur les télécommunications* ni les Règles n'imposent d'échéances pour les décisions du CRTC. La Loi comporte une disposition – l'article 26 – qui imposait une limite de 45 jours pour le traitement des dépôts tarifaires. En pratique, ce délai n'était pas toujours appliqué, car cette disposition comprenait une réserve – le paragraphe 26 *c)*, qui autorise le CRTC à donner par écrit les raisons d'un délai – que le CRTC a utilisée assez souvent.

Le résultat était souvent un processus ouvert, dans lequel les parties n'avaient aucune idée de la date à laquelle une décision serait émise ni de la priorité accordée par le CRTC. Les problèmes qu'a connu le CRTC par rapport au délai réglementaire ont souvent été exacerbés par la complexité des questions à résoudre et le manque de ressources internes pour les régler, un sujet qui est abordé ailleurs dans le présent rapport. Le Groupe d'étude note aussi que le CRTC a récemment commencé à indiquer la date de décision prévue dans certaines instances[38] et a introduit des normes de rendement de service pour le traitement des demandes tarifaires de service de détail, dont il est discuté plus loin.

---

[38] Voir, par exemple, *Abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public télécom CRTC 2005-2, 28 avril 2005, et *Cadre pour l'abstention de la réglementation des services numériques haute vitesse intracirconscriptions*, Avis public télécom CRTC 2005-8, 30 juin 2005. Dans les deux cas, le CRTC mentionnait que « Une décision sera rendue dans les 150 jours qui suivent la fermeture du dossier ». Toutefois, le Groupe d'étude observe que dans le plus récent avis *Service Téléphonie numérique de Bell* (Avis public télécom CRTC 2005-9, 7 juillet 2005), l'énoncé a été adouci : « Le Conseil a l'intention de rendre sa décision dans les 90 jours suivant la fermeture du dossier. »

Mise en place de normes de service pour les procédures du CRTC

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il y a moyen de réduire le temps nécessaire à la préparation d'un dossier dans le cadre des instances du CRTC, sans pour autant nuire à la qualité de la preuve contenue dans le dossier. Un exemple parmi tant d'autres serait de recourir plus souvent à la transmission électronique obligatoire de documents. Bien que le CRTC ait déjà mis en œuvre un système de dossiers électroniques et encourage leur usage, il ne l'a pas rendu obligatoire. Selon le Groupe d'étude, la transmission électronique obligatoire de documents réduirait davantage les délais que le CRTC intègre normalement à son processus de préparation et de soumission des documents. Cela serait également conforme à la recommandation du Groupe d'étude selon laquelle le gouvernement devrait se faire le champion de l'adoption et de l'usage des TIC.

Le temps requis pour compléter un dossier dans une instance de télécommunications peut être plus long que nécessaire, mais elle offre l'avantage d'être du domaine public, c'est-à-dire que toutes les parties en connaissent l'échéancier. Il n'en va pas de même du temps nécessaire au CRTC pour émettre ses décisions.

À mesure que le secteur des télécommunications devient de plus en plus concurrentiel et que le CRTC commence à recourir davantage à la réglementation *ex post*, la prise de décisions ouvertes deviendra un sujet de préoccupation accrue.

D'aucuns peuvent considérer la réglementation *ex post* comme un acte de foi ne présentant pas la certitude que semble offrir la réglementation *ex ante*. Le Groupe d'étude estime que l'un des principaux fondements d'une bonne réglementation *ex post* est le fait que, dans le cas où une intervention réglementaire est requise, celle-ci sera faite en temps opportun. Un des cinq principes fondamentaux énoncés dans le rapport *La réglementation intelligente* est d'ailleurs la « rapidité d'action », qui est définie comme suit[39] :

> Principe 3 **RAPIDITÉ D'ACTION** – Les décisions réglementaires et les services gouvernementaux doivent être rendus de manière à refléter le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent, les besoins des consommateurs évoluent et les entreprises exercent maintenant leurs activités. Des échéanciers et des normes devraient être élaborés et mis en œuvre pour la prise de décisions.

Le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent dans le secteur des télécommunications s'accélère de toute évidence, à l'instar de l'évolution des besoins des consommateurs et des activités des entreprises. La prestation de services réglementaires ne devrait pas accuser de retard. Le CRTC a récemment déployé d'importants efforts pour améliorer la rapidité de sa prise de décisions. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que cette question ne devrait pas être à la seule discrétion du CRTC ni des priorités réglementaires internes qui peuvent changer au fil du temps.

---

[39] Rapport *La réglementation intelligente*, p. 14.

Le Groupe d'étude formule un certain nombre de recommandations qui devraient réduire à la fois le nombre et le type de questions qui font intervenir le processus décisionnel du CRTC, ainsi que le délai requis pour émettre des décisions lorsqu'une intervention est nécessaire. Parmi ces recommandations, mentionnons à titre d'exemple l'introduction de la présomption de déréglementation, le rejet négatif en ce qui a trait aux dépôts tarifaires, le nombre réduit des conseillers affectés aux télécommunications et l'autorité de retenir les services de spécialistes externes dans certaines circonstances. Toutes ces recommandations ont été discutées précédemment dans le rapport. En outre, comme on le verra plus loin dans ce chapitre, le Groupe d'étude recommande la révocation des régimes inutiles d'attribution de licences et un recours accru aux enregistrements et aux déclarations par les cadres supérieurs des entités faisant un dépôt, au lieu de l'examen réglementaire minutieux traditionnel.

Un certain nombre de lois réglementaires fédérales prescrivent des délais dans lesquels l'organisme de réglementation doit prendre certaines décisions[40]. Ce modèle a pour avantage d'apporter une certitude. Toutefois, le processus réglementaire des télécommunications comprend plusieurs types d'instances, avec différents niveaux de complexité et différentes répercussions pour l'industrie. Certaines décisions de télécommunications du CRTC sont très longues et techniquement détaillées, alors que d'autres sont assez courtes et directes. L'exigence de fournir toutes les décisions du CRTC dans les deux langues officielles peut prolonger le temps requis pour diffuser les décisions plus longues.

Dans ce contexte, tout effort visant à déterminer la durée moyenne pour la prise de décisions fera en sorte qu'on aura trop de temps pour certaines décisions et pas assez de temps pour d'autres, aucun de ces deux résultats n'étant dans l'intérêt public.

Le Groupe d'étude note que le CRTC a commencé à publier des normes de rendement du service en ce qui concerne les demandes tarifaires de services de détail[41]. Ces normes établissent des « indicateurs mesurables », tels que le pourcentage de décisions émises par le CRTC dans un processus donné à l'intérieur d'un nombre de jours prédéterminé. Le rapport publié compare les résultats réels à ces objectifs. Le Groupe d'étude est d'avis que cette approche devrait être encouragée dans d'autres domaines de la prestation de services du CRTC et qu'elle est plus propice à une meilleure rapidité d'action générale qu'une échéance réglementaire unique.

---

40 Voir, par exemple, la *Loi sur les transports au Canada*, L.S. 1996, ch. 10, art. 29 et la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. 1985, ch. S-15, par. 37.1, 38, 39, 41 et 41.1.

41 Voir **www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/t_st2005.htm**.

Le Groupe d'étude recommande que le CRTC soit obligé de consulter les intervenants de l'industrie afin d'établir des normes de rendement du service pour la prestation de toutes les formes de décisions que prend le Conseil. Les normes devraient être élaborées selon une catégorie définie d'instance, sous réserve des attentes minimales suivantes :

- Les échéances devraient commencer à partir de la date à laquelle le dossier d'instance prend fin et non à partir de la date à laquelle les documents introductifs sont reçus par le CRTC. Cela minimiserait la possibilité que les parties se présentant devant le CRTC jouent un jeu de simulation réglementaire.
- Les échéances devraient être raisonnables, pour ne pas entraver la capacité du CRTC d'émettre des décisions bien fondées et responsables, mais elles doivent également exiger une délibération attentive.
- Lorsque des échéances seront fixées, le CRTC devrait s'y conformer. S'il ne parvient pas à respecter une échéance durant une période mesurée, le CRTC devrait indiquer publiquement les mesures particulières qu'il prendra pour respecter l'échéance à l'avenir.
- Le CRTC devrait publier les résultats de son rendement réel, mesuré par rapport aux normes de service établies dans ses rapports trimestriels et annuels.

Recommandation 9-11

Que le CRTC établisse et respecte des normes de qualité du service publiées pour les divers types d'instances de réglementation qu'il utilise, et que ces normes soient élaborées en consultation avec l'industrie des télécommunications et le grand public.

Processus d'élaboration d'un règlement

Lorsque le CRTC souhaite introduire une politique réglementaire ou modifier une politique existante, il le fait généralement de façon ouverte, dans le cadre d'un processus de consultation publique. Ce processus commence généralement par un avis public émis par le CRTC, dans lequel il sollicite les commentaires du public, et prend fin avec une décision prise par le CRTC à la lumière du dossier de l'instance en cause.

Dans certains cas, le CRTC émet un avis public qui comprend une politique réglementaire proposée ou un point de vue préliminaire. Dans d'autres occasions, il ne fait que déclarer le sujet à l'étude – parfois en indiquant son point de vue sur le sujet – et demande aux parties intéressées de fournir leur point de vue ou de répondre à une série de questions. Ce processus ne semble pas offrir un modèle uniforme. Plusieurs parties ont suggéré au Groupe d'étude que le CRTC soit obligé d'adopter un processus similaire à l'avis de projet de réglementation utilisé par la FCC. Celle-ci émet souvent ce genre d'avis, dans lequel elle énonce le règlement nouveau ou modifié qu'elle propose d'adopter, en donne le contexte et le bien-fondé et sollicite des commentaires à son sujet.

Améliorer le processus d'élaboration de règlement

Au cours des dernières années, le CRTC et Industrie Canada ont tous deux adopté à l'occasion l'approche américaine, soit le recours à un avis de projet de réglementation. Le Groupe d'étude appuie cette approche car elle améliore le processus réglementaire. Toutefois, comme il s'agit d'une question à la base même d'une bonne gouvernance réglementaire, il serait dommage que cette approche soit adoptée au cas par cas. Selon le Groupe d'étude, le recours à un avis de projet de réglementation devrait être adopté et appliqué de façon uniforme, dans la mesure du possible, et le bien-fondé d'un avis de projet devrait être suffisamment détaillé pour permettre des commentaires avisés de la part des parties intéressées. Conformément à la discussion au chapitre 2 sur les objectifs de la politique de télécommunication un tel bien-fondé devrait faire une distinction claire entre les moyens à adopter décrits dans l'avis de projet de réglementation et les fins visées par ces moyens.

Il se peut qu'exceptionnellement, le CRTC n'ait pas cerné sa ligne d'action proposée, probablement parce qu'il ne possède pas assez de données ou de faits sous-jacents. Dans ce cas, l'avis qui lance le processus devrait énoncer clairement les options précises envisagées par le CRTC, de même que les arguments et les contre-arguments pour chaque option. Si approprié, il devrait également indiquer l'information supplémentaire qu'il souhaite recueillir durant le processus afin de peaufiner la politique.

Le recours à l'avis de projet de réglementation nécessitera une rigueur accrue de la part du CRTC dès le début du processus de consultation, à la fois en ce qui concerne la réflexion axée sur une position ou des options cohérentes et la formulation des objectifs de l'avis de projet. Cependant, les parties qui font des commentaires auront un cadre plus précis à aborder. Cette approche devrait également réduire le délai requis pour l'analyse subséquente des positions par le CRTC, de même que la possibilité de surprises chez les participants au terme de la consultation. La réduction du délai s'inscrit dans la lignée des recommandations du Groupe d'étude visant à réduire la lenteur réglementaire.

Recommandation 9-12

Que lorsque le CRTC propose d'introduire ou de modifier un processus réglementaire ou un règlement, il publie de façon automatique un avis destiné à solliciter des commentaires sur les propositions ou les options particulières à l'étude, dans lequel sont fournis le contexte et le bien-fondé des propositions ou des options.

Application des règlements sur les télécommunications

La *Loi sur les télécommunications* prévoit trois différents recours en cas de violation de ses dispositions :

- une intervention réglementaire par le CRTC;
- une poursuite pour infractions quasi criminelles;
- une poursuite en dommages-intérêts.

Il se peut qu'une violation donne lieu à plusieurs des recours susmentionnés. Toutefois, ces recours ont été édictés durant une période où la plupart des services de télécommunications étaient offerts de façon monopolistique et où les fournisseurs de services étaient considérés comme des fournisseurs de services publics plutôt que des fournisseurs de services concurrentiels. À ce titre, les recours n'ont pas suivi le rythme des développements sur le plan de la réglementation et du marché.

Étoffer les solutions réglementaires

La *Loi sur les télécommunications* confère au CRTC des pouvoirs limités pour donner suite à toute violation de la Loi. Le CRTC peut émettre une ordonnance exigeant qu'une activité cesse ou prendre une mesure corrective sur une base prospective. Toutefois, les pouvoirs pour ce qui est de faire observer la Loi ou de punir les parties qui y contreviennent sont limités.

Lorsque la *Loi sur les télécommunications* est entrée en vigueur en 1993, la réglementation canadienne des télécommunications reposait toujours de façon importante sur un modèle traditionnel de services publics par des fournisseurs de services monopolistiques, en utilisant la méthode de réglementation axée sur la base tarifaire et le taux de rendement[42]. Dans le cadre de ce modèle, l'organisme de réglementation et le fournisseur de services pouvaient placer l'accent sur la qualité du service, l'expansion du service grâce à un interfinancement et l'atteinte des divers objectifs de politique sociale. Ainsi, la probabilité d'une violation délibérée de la loi réglementaire était relativement faible. Dans ce contexte, une ordonnance prospective s'avérait généralement un recours suffisant. Toutefois, cette approche est inadéquate dans une ère où les services de télécommunications sont offerts de façon de plus en plus concurrentielle.

Dans les marchés plus concurrentiels d'aujourd'hui, la violation d'une loi ou d'un règlement peut avantager grandement le transgresseur et désavantager de façon permanente ses concurrents, en modifiant les parts de marché ou en évinçant carrément un concurrent du marché. Dans un tel contexte, une ordonnance prospective n'est donc pas un recours suffisant, car elle ne dissuade pas nécessairement le transgresseur de commettre des infractions futures[43]. Une approche consistant à « le faire tant que personne ne dit rien » pourrait être perçue par certains comme une pratique commerciale acceptable. Le Groupe d'étude considère que l'absence

---

42 La première décision relative au plafonnement des prix n'a été émise que quatre ans plus tard. Voir *Réglementation par plafonnement des prix et questions connexes*, Décision télécom CRTC 97-9, 1er mai 1997.

43 En vertu de l'article 63 de la *Loi sur les télécommunications*, les décisions du CRTC peuvent être assimilées à des ordonnances de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province. Cela rendrait toute infraction future un outrage à la cour. Toutefois, il s'agit d'un processus fastidieux que le CRTC a rarement utilisé.

d'autorité réglementaire propre à dissuader les comportements inacceptables est particulièrement insatisfaisante dans un modèle de réglementation *ex post*, caractérisé par une surveillance réglementaire moins minutieuse se fiant davantage aux forces concurrentielles.

Projet de loi C-37

Le 13 décembre 2004, le gouvernement a introduit le projet de loi C-37, qui portait sur les problèmes liés aux télécommunications non sollicitées, ou le « télémarketing ». Le projet de loi, qui a reçu une sanction royale le 25 novembre 2005, modifie la *Loi sur les télécommunications* en vue d'établir un cadre législatif pour une liste nationale des abonnés auto-exclus. Fait plus pertinent à la présente section du rapport, il accorde au CRTC le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires (SAP) aux personnes qui, selon lui, ont enfreint les règlements sur les abonnés auto-exclus.

En principe, l'imposition de SAP ne comporte pas de connotation criminelle. Les SAP sont conçues pour être un facteur de dissuasion au lieu d'une punition. Elles diffèrent donc fondamentalement des amendes imposées à une infraction criminelle. De plus, dans une instance sur les SAP, le CRTC est tenu d'être convaincu uniquement de la prépondérance de probabilités qu'une telle violation a été commise. La norme relative à la preuve est donc plus faible que celle requise dans le cas des poursuites en matière criminelle.

Le Groupe d'étude appuie l'objectif principal du projet de loi C-37. À son avis, la possibilité pour le CRTC d'avoir une variété d'outils d'application qui peuvent être adaptés en regard de la violation en cause est une bonne politique publique. De toute évidence, certains comportements pourraient nécessiter un élément de dissuasion par l'organisme de réglementation, sans pour autant être visés par l'activité quasi criminelle punie par l'État. Le pouvoir d'imposer des SAP peut combler ce vide.

Pouvoir élargi d'imposition des SAP

Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait obtenir des pouvoirs généraux d'imposer des SAP en tant que mécanisme d'exécution de la réglementation, et non pas uniquement dans le cadre du télémarketing. Ce pouvoir élargi devrait s'appliquer en cas de violation de toute disposition de la *Loi sur les télécommunications*, de tout règlement, de toute décision ou ordonnance en vertu de ladite Loi, de toute loi spéciale ou de toute condition, interdiction ou exigence imposée adéquatement par le CRTC.

Un pouvoir élargi devrait présenter le même concept que celui envisagé dans le projet de loi C-37, notamment celui de déterminer, selon la prépondérance de probabilités, qu'une violation a eu lieu et d'imposer une sanction qui ne comporte pas de connotations criminelles. De plus, les sauvegardes procédurales qui ont été intégrées au projet de loi C-37 devraient être incluses dans tout pouvoir élargi d'imposer des SAP.

La recommandation d'un montant maximal rattaché à un pouvoir général de SAP pose un défi. Un des objectifs principaux du présent rapport est une déréglementation accrue et un rôle plus important des principes du droit de la concurrence dans un régime *ex post*. L'alinéa 74.1(1) de *Loi sur la concurrence* permet actuellement au Tribunal de la concurrence d'imposer des SAP jusqu'à concurrence de 50 000 $ pour une première infraction et de 100 000 $ pour toute infraction subséquente, dans le cas des particuliers, ainsi que des niveaux deux fois plus élevés dans le cas des sociétés. Le projet de loi C-19, qui a fait l'objet d'une première lecture le 2 novembre 2004 mais qui a expiré au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement, proposait de modifier la *Loi sur la concurrence* en vue d'augmenter considérablement le niveau actuel des SAP dans certaines circonstances.

Le projet de loi C-73, qui a fait l'objet d'une première lecture le 14 novembre 2005 mais qui a également expiré au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement, proposait de modifier la *Loi sur les télécommunications* de façon à accorder au CRTC le pouvoir général d'imposer des SAP, possiblement des sanctions considérables dont les montants semblent être liés à ceux proposés pour la *Loi sur la concurrence* dans le cadre du projet de loi C-19.

La *Loi sur la concurrence* est une loi d'application générale et, à ce titre, les dispositions sur les SAP s'appliquent aux violations de ladite Loi par les concurrents dans tous les secteurs de l'économie, sauf dans les domaines particuliers qui sont exclus, généralement pour les besoins de réglementation sectorielle spécifique. Le secteur des télécommunications en est un exemple. Toutefois, le Groupe d'étude considère que l'incidence potentielle de la violation d'une disposition législative n'a jamais été la raison du traitement sectoriel spécifique accordé aux télécommunications. Par conséquent, le Groupe d'étude appuie le principe de rapprocher la valeur monétaire des SAP en vertu de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la concurrence*. Il soutient également l'objectif fondamental du projet de loi C-73 et recommande que le gouvernement introduise un projet de loi similaire à celui-ci durant la prochaine législature.

Le Groupe d'étude recommande également que, dans le cadre d'un pouvoir d'imposition de SAP, le CRTC devrait se voir attribuer le pouvoir spécifique de prendre des décisions et de faire des ordonnances non pécuniaires auxiliaires et connexes. Celles-ci viseraient à améliorer l'effet de dissuasion des SAP en étant publicisées. Par exemple, cela pourrait inclure le pouvoir d'ordonner à un répondant d'insérer, dans toutes les factures mensuelles durant un cycle de facturation, l'attestation qu'il a enfreint la Loi, a été pénalisé par le CRTC et a pris des mesures correctives pour éviter que cela ne se reproduise.

Recommandation 9-13

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à attribuer au CRTC le pouvoir de prélever des sanctions administratives pécuniaires, à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*, et d'émettre des ordonnances non pécuniaires connexes destinées à améliorer l'effet de dissuasion de la pénalité.

Poursuites

Le présent rapport comporte un certain nombre de recommandations qui, si elles sont acceptées par le gouvernement, entraîneront un important virage du cadre de réglementation des télécommunications vers un accroissement de la déréglementation, de la réglementation *ex post* et de l'autoréglementation de l'industrie. Dans un tel environnement réglementaire, il sera absolument essentiel, selon le Groupe d'étude, de mettre en place ce que Bell Canada a désigné dans son mémoire au Groupe d'étude comme « des mécanismes de dissuasion suffisants[44] » contre toute forme de comportement inacceptable par les fournisseurs de services de télécommunications. Ces mécanismes de dissuasion doivent être adéquats non seulement en matière de recours ou de sanction possible, mais aussi en matière de disponibilité et de rapidité d'action.

Une violation de la *Loi sur les télécommunications* peut également constituer une infraction pour laquelle le transgresseur est poursuivi en justice en vertu de l'article 73. Toutefois, contrairement à la plupart des poursuites qui sont initiées par l'État en vertu du *Code criminel* et des autres lois, une poursuite en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ne peut être entamée que par une initiative privée et avec le consentement du ministre de l'Industrie ou du CRTC, selon l'infraction. Le ministre et le CRTC ne peuvent pas intenter des poursuites. Autrement dit, les poursuites ne seront intentées que par les concurrents, les clients ou peut-être les groupes d'intérêt public. À la connaissance du Groupe d'étude, il n'y a eu qu'une seule poursuite intentée – sans condamnation – depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Le Groupe d'étude est d'avis que les concurrents et les clients risquent d'être peu encouragés à solliciter un consentement pour intenter une poursuite privée et ce, pour un certain nombre de raisons :

- ils pourraient considérer les poursuites comme la responsabilité de l'État et/ou de l'organisme de réglementation plutôt que celle de l'initiative privée;
- le fardeau de la preuve dans une poursuite en matière criminelle consiste à établir une culpabilité hors de tout doute raisonnable. Pour ce faire, il faut des preuves très convaincantes et il arrive que les poursuivants éprouvent de la difficulté à accéder aux documents détenus par l'accusé qui aideraient à défendre leur cause;
- les délais et les frais associés à la demande d'un consentement pour ensuite intenter une poursuite peuvent être d'autres facteurs dissuasifs;
- ils peuvent conclure que les amendes maximales prévues par la Loi sont trop peu élevées dans les circonstances et qu'elles n'en valent pas la peine.

---

44 Mémoire de Bell Canada, 15 août 2005, Section B, p. 52.

Le Groupe d'étude ne voit aucun principe de base justifiant de traiter ainsi les infractions commises en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. Il est dans l'intérêt de l'État de veiller à ce que ses lois en matière de télécommunications soient respectées. Il serait peut-être justifié de retenir la capacité d'intenter des poursuites privées. Cependant, l'État ne devrait pas confier entièrement cette responsabilité aux concurrents ou aux clients, ni compliquer davantage la situation en incluant l'exigence d'obtenir un consentement avant d'intenter une poursuite privée.

De façon générale, le CRTC est le mieux placé pour savoir si une infraction a été commise, ou est sur le point de l'être, en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ou de toute loi spéciale, mais il n'a pas les compétences voulues pour intenter des poursuites. Par conséquent, le Groupe d'étude recommande que, dans pareilles circonstances, le CRTC forme sa conviction quant aux faits sous-jacents et, dans les cas appropriés, qu'il ait le pouvoir de renvoyer la cause au procureur général du Canada en vue d'une poursuite éventuelle. Un type similaire de pouvoir a été accordé au commissaire de la concurrence en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la concurrence*.

Recommandation 9-14

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'éliminer l'exigence d'obtenir le consentement du ministre de l'Industrie ou du CRTC pour intenter une poursuite en vertu de la Loi.

Recommandation 9-15

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à autoriser le CRTC à renvoyer les infractions possibles en vertu de la Loi ou de toute autre loi concernant les télécommunications au procureur général du Canada en vue d'une enquête et d'une poursuite éventuelle.

Par ailleurs, le Groupe d'étude a examiné la pertinence des amendes actuelles, qui servent de punitions réelles au comportement quasi criminel et non simplement d'éléments de dissuasion. Il conclut qu'elles ne sont pas adéquates. Il fait remarquer que le projet de loi C-73, entre autres, aurait augmenté considérablement les amendes imposées en cas d'infraction.

Le Groupe d'étude a conclu que les principes du droit de la concurrence devraient jouer un rôle accru dans le mécanisme réglementaire général du secteur des télécommunications au Canada. Cette interaction accrue devrait également comporter une plus grande coordination des amendes et des punitions connexes en cas d'infraction.

Il se peut fort bien qu'une infraction commise en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ait une incidence considérable sur la concurrence dans le secteur des télécommunications, surtout à mesure que le Canada opte pour une dépendance accrue à l'égard du secteur des TIC en tant que moteur de l'économie dans son ensemble. Cette incidence risque d'être aussi importante, voire plus importante, que celle des infractions commises en vertu de la *Loi sur la concurrence* sur les autres secteurs de l'économie. Le Groupe d'étude appuie donc l'initiative décrite dans le projet de loi C-73, qui propose d'augmenter les amendes pour les infractions commises en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

Recommandation 9-16

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à accroître les amendes pour les infractions commises en vertu de la Loi, afin de les amener à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*.

De plus, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait examiner la *Loi sur les télécommunications* afin de lier plus directement les amendes éventuelles à la gravité de l'infraction en cause. À titre d'exemple, l'amende pour l'exploitation d'activités sans une licence de télécommunications internationales de base, qui est essentiellement accordée de plein droit par le CRTC et dont le Groupe d'étude recommande la révocation, est quatre ou cinq fois plus élevée que celle imposée à une entreprise canadienne de télécommunications ayant une position fortement dominante (PFD) sur le marché qui a enfreint l'une de ses dispositions tarifaires approuvées.

En outre, si l'exigence d'obtenir le consentement du CRTC ou du ministre est révoquée, comme le recommande le Groupe d'étude, il faudrait également modifier la *Loi sur les télécommunications* pour inclure la possibilité d'une défense fondée sur la diligence raisonnable, c'est-à-dire que l'accusé a pris des précautions raisonnables pour ne pas commettre une infraction. Par exemple, si une entreprise canadienne de télécommunications n'est pas « canadienne » selon la définition de la *Loi sur les télécommunications* et de son règlement, elle ne semble pas disposer d'une défense fondée sur la diligence raisonnable et doit payer une amende qui est quatre ou cinq fois supérieure à celle pour avoir fait, en toute connaissance de cause, une fausse déclaration importante au CRTC. Ainsi, selon le Groupe d'étude, il semble que ce mécanisme prévoit une amende moins importante pour une grave infraction et qu'il ne permet pas à une entreprise canadienne de télécommunications accusée de démontrer qu'elle a pris toutes les précautions raisonnables pour assurer qu'elle se qualifiait à ce titre.

Recommandation 9-17

Que le gouvernement examine la *Loi sur les télécommunications* de façon à lier plus directement les amendes éventuelles à la gravité de l'infraction commise et à ajouter une défense fondée sur la diligence raisonnable dans les cas appropriés.

Poursuites en dommages-intérêts

En vertu de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC n'a pas de pouvoir spécifique pour accorder des dommages-intérêts aux parties qui ont subi des pertes résultant de violations à la Loi, à des décisions de réglementation ou à des ordonnances[45]. Les poursuites en dommages-intérêts doivent être engagées devant les tribunaux. Autrement dit, un concurrent qui juge que la *Loi sur les télécommunications* a été enfreinte doit déposer une plainte auprès du CRTC afin de faire corriger la violation. Le concurrent doit ensuite lancer une poursuite séparée devant les tribunaux pour tenter d'obtenir une indemnisation à titre de dommages-intérêts.

L'extension du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts au CRTC suscite l'intérêt intuitif d'un guichet unique, qui réduirait à la fois les coûts et les délais liés aux litiges. Toutefois, le Groupe d'étude conclut qu'il ne serait pas approprié d'étendre l'autorité du CRTC pour inclure ce pouvoir. Conformément à l'approche globale visant à profiter de l'expertise comparative, le Groupe d'étude est persuadé que les tribunaux ont plus d'expertise dans l'évaluation des dommages-intérêts. Cet avantage comparatif l'emporte sur tout désavantage que présente le maintien du *statu quo*. Le Groupe d'étude craint également que l'attribution de ce nouveau pouvoir au CRTC ne soulève des enjeux constitutionnels dont la résolution risque d'exiger beaucoup de temps[46].

Outre la question constitutionnelle, le Groupe d'étude conclut que l'attribution au CRTC du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts détournerait, sans aucun doute, l'attention du CRTC de ses responsabilités réglementaires en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, ce qui irait à l'encontre des thèmes de base véhiculés dans le présent rapport.

Le Groupe d'étude est d'avis que ses recommandations liées à la nouvelle APUST, discuté au chapitre 6, devraient assurer une résolution assez rapide et peu onéreuse de la plupart des plaintes faites par les clients résidentiels et les petites entreprises. Il s'agit des plaintes qui sont les plus susceptibles d'être touchées par les coûts et les délais associés aux litiges.

Même si le Groupe d'étude considère que les tribunaux ont une plus grande expertise dans l'évaluation des dommages-intérêts en général, il est aussi d'avis que le CRTC possède une plus grande expertise sectorielle et technique au chapitre de l'évaluation de la question de la responsabilité dans les dossiers liés aux télécommunications. Des améliorations peuvent être apportées au système actuel pour saisir cet avantage comparatif. Dans son mémoire, TELUS a indiqué qu'une amélioration possible serait de reconnaître les décisions du CRTC concernant la responsabilité des entreprises de télécommunications comme une preuve *prima facie* de responsabilité devant les tribunaux. En termes pratiques, cela signifie que dès que le CRTC constate

---

45 L'article 72 accorde aux parties lésées certains droits d'intenter des poursuites devant les tribunaux pour dommages-intérêts. Toutefois, le paragraphe 72(3) semble empêcher les poursuites basées sur une violation de contrat destiné à fournir des services de télécommunications, limitant ainsi le paragraphe 72(1) aux poursuites basées sur les fautes, comme les négligences.

46 En vertu du paragraphe 92(13) de la *Loi sur la constitution, 1867*, par exemple, les provinces ont une compétence exclusive sur les sujets liés au droit en matière de propriété et de droits civils.

qu'une entreprise de télécommunications est coupable d'infraction à la Loi, le plaignant n'aurait pas à prouver la responsabilité de l'entreprise de télécommunications dans une poursuite subséquente au civil. Le fardeau de la preuve reposerait plutôt sur l'entreprise de télécommunications. Si celle-ci ne parvient pas à réfuter sa responsabilité, la cour évaluerait alors les dommages-intérêts qui découlent de cette responsabilité.

Le Groupe d'étude appuie le concept selon lequel une décision du CRTC concernant la responsabilité d'un fournisseur de services de télécommunications[47] devrait être admissible *prima facie* pour prouver une violation par ce fournisseur de toute disposition de la *Loi sur les télécommunications*; de tout règlement, de toute décision ou ordonnance en vertu de la Loi; de toute loi spéciale; et de toute condition, interdiction ou exigence imposée adéquatement par le CRTC, laissant l'évaluation des dommages-intérêts aux tribunaux. En raison de l'expertise comparative du CRTC en matière de responsabilité, le Groupe d'étude prévoit que les tribunaux seront préparés à donner du poids aux constatations du CRTC.

Recommandation 9-18

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que, dans toute instance civile, la décision du CRTC concernant la responsabilité des fournisseurs de services de télécommunications à l'égard d'une violation de la Loi ou de mesures réglementaires prescrites par la Loi constitue une preuve *prima facie* de cette responsabilité.

Le Groupe d'étude note également que le libellé de l'article 72 de la *Loi sur les télécommunications* est assez déroutant et devrait être clarifié. Les paragraphes 72(1) et (2) semblent attribuer le droit d'intenter une poursuite devant les tribunaux pour dommages-intérêts dans les deux ans qui suivent une cause d'action. Toutefois, selon une interprétation du paragraphe 72(3), la capacité d'un plaignant éventuel d'intenter une poursuite en cas de violation de contrat, d'un contrat destiné à fournir des services de télécommunications, ou de tout tarif imposé par une entreprise canadienne de télécommunications est écartée. Selon une autre interprétation – incohérente – du même paragraphe, non seulement une telle poursuite est permise, mais en outre la limite de deux ans ne s'applique pas[48].

---

47 La proposition de TELUS portait sur les entreprises de télécommunications. Le Groupe d'étude procède selon l'hypothèse que la *Loi sur les télécommunications* sera modifiée pour assujettir directement à l'autorité du CRTC tous les fournisseurs de services de télécommunications, c'est-à-dire, les entreprises de télécommunications dotées d'installations et les revendeurs de services de télécommunications qui utilisent les installations des autres.

48 Dans *Sprint Canada Inc. c. Bell Canada* (1997) 79 C.P.R. (3d) 31 (Cour supérieur de justice de l'Ontario), aff. 116 O.A.C. 297 (C.A.), le juge de première instance a estimé que le paragraphe 72(3) ne permet pas une décision judiciaire pour les dommages-intérêts concernant un tarif prélevé par une entreprise de télécommunications; en appel, la cour a confirmé la décision mais refusé de confirmer l'analyse du paragraphe faite par le juge. Dans *934691 Ontario Inc. cob First Media Group Inc.* et al *c. Bell Canada* (2001) Cour de justice de l'Ontario, dossier 99/2520, le juge de première instance a soutenu que le paragraphe 72(3) ne permet pas une cause d'action aux tribunaux s'il y a une allégation de violation de contrat destiné à fournir des services de télécommunications. En appel, la cour a déclaré son désaccord avec les commentaires du juge concernant la compétence. Voir *934691 Ontario Inc. c. Bell Canada*, 15 août 2002, nº de dossier CA C37453.

Le Groupe d'étude est d'avis que, dans un environnement de télécommunications de plus en plus concurrentiel et déréglementé, il ne faudrait aucune limite sur le droit des parties d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts, autre que les prescriptions réglementaires généralement applicables. L'article 72 devrait être modifié pour qu'il ne limite pas le droit d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts pour une violation de la *Loi sur les télécommunications* ou une violation de contrat. Le Groupe d'étude est d'avis que toute clarification de l'article devrait être sans incidence sur la capacité d'une entreprise canadienne de télécommunications de soulever ce qu'on appelle la « doctrine de conduite réglementée » si cela s'avère approprié dans les circonstances[49].

Recommandation 9-19

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer qu'elle n'impose pas de limites au droit d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts pour une violation de la Loi ou une violation de contrat.

Appels de décisions du CRTC

La *Loi sur les télécommunications* prévoit qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour d'appel fédérale, de toute décision du CRTC concernant des questions de droit ou de compétence à condition d'avoir d'abord obtenu de la cour une autorisation d'interjeter appel[50]. Un certain nombre de parties ont suggéré au Groupe d'étude que l'exigence d'obtenir une autorisation d'interjeter appel soit révoquée. Ils ont noté que la charge qui incombe à l'auteur de la demande d'autorisation n'est pas très lourde et que le processus ne fait qu'accroître les délais et les dépenses; en pratique, les parties sont obligées de plaider leur cause deux fois.

De plus, Bell Canada a mentionné que les décisions du CRTC devraient faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale sur des questions de fait, avec l'autorisation de la cour, en notant qu'un pouvoir similaire existe déjà en ce qui a trait aux décisions du Tribunal de la concurrence[51]. TELUS a fait observer que si le CRTC se voyait attribuer la compétence d'imposer des SAP, les cours devraient alors avoir le pouvoir d'examiner les décisions sur les faits.

Appels liés aux questions de droit ou de compétence

L'exigence d'obtenir une autorisation pour interjeter appel en ce qui concerne les questions de droit ou de compétence ne semble pas avoir de fonction utile. Le critère minimum, qui est appliqué au moment d'examiner les demandes d'autorisation est peu élevé. Malgré cet obstacle relativement faible, la cour, au fil des ans, n'a pas été inondée de demandes d'autorisation pour interjeter appel des décisions de télécommunications du CRTC. Toutefois, le processus d'autorisation nécessite l'utilisation de ressources humaines et financières supplémentaires.

---

49 Pour en savoir plus sur les causes principales concernant la doctrine de conduite réglementée, voir *R. c. Canadian Breweries Ltd.* [1960] O.R. 601 (HCJ), *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia* (le cas « Jabour ») (1982), 127 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.) et *Garland c. Consumers' Gas Company* [2004] 1 R.C.S. 629.

50 Paragraphe 64(1) de la *Loi sur les télécommunications*. La méthode pour obtenir une autorisation est énoncée aux paragraphes 64(2) et (3).

51 *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.C. 1986, ch. 26, art. 13.

Conformément à son approche visant à éliminer les délais inutiles du processus de réglementation, le Groupe d'étude recommande de révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation de la Cour d'appel fédérale avant d'interjeter appel de décisions du CRTC concernant les questions de droit ou de compétence.

Recommandation 9-20

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation pour interjeter appel d'une décision du CRTC devant la Cour d'appel fédérale sur toute question de droit ou de compétence.

Appels sur les faits avec autorisation

Le Groupe d'étude considère qu'il n'existe aucun lien logique entre l'attribution au CRTC du pouvoir d'imposer des SAP et la permission donnée aux tribunaux d'examiner une décision sur les faits. Certaines décisions du CRTC impliquent des sommes plus importantes qu'une instance dans laquelle une SAP peut être perçue; pourtant, il n'y a aucun appel sur les faits. De plus, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC disposera d'un niveau d'expertise, dont les tribunaux ne disposent pas nécessairement, pour déterminer les SAP à imposer dans un cas particulier.

De façon plus générale, le Groupe d'étude n'est pas convaincu que l'ajout d'une disposition permettant un appel sur les faits soit souhaitable, même avec autorisation de la cour. Le CRTC a été établi par le Parlement en tant que tribunal spécialisé dans les questions de réglementation en matière de télécommunications. Les recommandations destinées à accroître l'expertise professionnelle du CRTC, dont on a discuté précédemment, devraient améliorer la capacité du Conseil à cet égard. De nombreuses instances de télécommunications sont longues et très complexes au niveau des faits. L'ajout d'un d'examen judiciaire éventuel des décisions du CRTC basé sur les faits pourrait miner le statut du CRTC en tant que tribunal spécialisé en télécommunications. La proposition ajouterait également un niveau de délai au processus réglementaire, chose que le Groupe d'étude tente de réduire dans la mesure du possible.

Le fait qu'il existe une disposition pour les appels sur les conclusions de fait auprès du Tribunal de la concurrence n'influence pas l'opinion du Groupe d'étude en la matière. La structure du Tribunal de la concurrence est fort différente de celle du CRTC. Les membres du Tribunal, qui proviennent de la magistrature[52], jouent un rôle dominant dans ses activités. De plus, le Tribunal est appelé à prendre des décisions concernant les lois sur la concurrence d'application générale pour tous les secteurs de l'économie[53]. À ce titre, le Tribunal est davantage une forme hybride de cour spécialisée, plutôt qu'un tribunal spécialisé dans les questions de réglementation. À la lumière de la composition générale différente des deux institutions et de leurs mandats différents, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC est mieux équipé pour faire des conclusions de faits relatives aux questions de télécommunications qui relèvent de son ressort et que ces conclusions ne devraient pas faire l'objet d'un appel, même avec autorisation.

---

52 Les membres provenant de la magistrature, y compris le président du Tribunal, sont nommés et proviennent de la Cour fédérale. Au moins un membre provenant de la magistrature doit participer à toute demande présentée au Tribunal. Voir L.R.C. ch. 19 (2e suppl.), art. 3, 4 et 10.

53 La compétence du Tribunal de la concurrence est énoncée à l'article 8.

Procédure alternative de règlement des différends

Le CRTC a réalisé d'importants progrès dans la réduction de la lenteur réglementaire associée aux litiges portant sur la concurrence entre les fournisseurs de services de télécommunications, notamment au moyen d'un processus accéléré de règlement des différends[54]. Toutefois, il s'agit toujours d'un processus relativement formel qui implique généralement la nomination d'un groupe de trois conseillers (avec le personnel de soutien associé) pour entendre la question faisant l'objet d'un différend et prendre une décision. Ce processus requiert un niveau de formalité et d'affectation des ressources du CRTC qui n'est pas nécessairement requis pour régler des différends portant sur la concurrence d'une manière qui serait acceptable pour les participants et conforme à l'intérêt public.

Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC pourrait se fier davantage à la procédure alternative de règlement des différends (PARD), qui peut impliquer divers types de médiation ou d'arbitrage, ou des variantes de ces options. Elle est actuellement utilisée au niveau du personnel du CRTC et, en théorie, la PARD externe est déjà mise à la disposition des parties au différend dans certains cas. Cependant, toutes les parties éventuelles ne sont pas nécessairement au courant de la disponibilité de la PARD externe. Fait plus important, lorsqu'une partie exerce une PFD sur le marché, elle pourrait souhaiter retarder ou même contrecarrer les efforts du demandeur visant à obtenir une résolution rapide par l'entremise de la PARD externe.

Accélérer le règlement des différends

La PARD peut offrir des avantages évidents, qui se traduisent par un règlement plus rapide et moins onéreux des différends, une formalité réduite et le potentiel d'une confidentialité accrue dans des marchés de plus en plus concurrentiels. Le Groupe d'étude appuie les efforts du CRTC visant à inclure le règlement accéléré des différends comme partie intégrante de sa trousse d'outils générale de réglementation, mais est d'avis qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

À ce stade-ci, il est prématuré d'essayer de prescrire une forme particulière de PARD externe afin de compléter les procédures existantes du CRTC. Par exemple, si le TCT est créé, ses activités pourraient avoir une incidence sur le besoin – et la forme – de la PARD externe. Toutefois, le Groupe d'étude recommande que la *Loi sur les télécommunications* soit clarifiée afin d'assurer que le CRTC dispose de l'option de prescrire la PARD dans les cas appropriés. Le CRTC devrait avoir le pouvoir de prescrire la PARD dans les cas qui impliquent des questions de politique réglementaire et dans le cadre d'une impartition pour les différends qui ne portent pas sur la politique.

---

[54] Le processus est énoncé dans *Procédure accélérée de règlement des questions de concurrence*, Circulaire télécom CRTC 2004-2, 10 février 2004.

Le Groupe d'étude note qu'il y a un modèle pour une forme de PARD essentiellement imparti dans la *Loi sur les transports au Canada*, qui peut servir au gouvernement dans l'examen de cette question[55]. La limite principale de ce modèle est qu'il se restreint à l'arbitrage des propositions finales, en tant que seule PARD acceptable. Le Groupe d'étude ne voit aucune raison de limiter le format de la PARD impartie, qui devrait inclure tout format que les parties souhaitent adopter.

Recommandation 9-21

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer que le CRTC a le pouvoir d'ordonner une procédure alternative de règlement des différends par le CRTC lui-même et par impartition dans les cas appropriés.

Rationaliser le processus de dépôt tarifaire

Chaque année, le CRTC consacre une partie non négligeable de ses ressources au processus d'examen et d'approbation des propositions tarifaires déposées par les entreprises canadiennes de télécommunications. Ces examens comprennent souvent une évaluation des documents connexes déposés par les entreprises de télécommunications, comme les études d'évaluation économique à l'appui des tarifs proposés.

Les entreprises de télécommunications sont tenues de déposer ces documents d'accompagnement dans le but de confirmer que les tarifs proposés sont conformes aux diverses exigences réglementaires établies par le CRTC. Assez ironiquement, il n'y a aucune obligation selon laquelle l'entreprise de télécommunications doit attester de la conformité du dépôt. Par conséquent, le personnel du CRTC doit examiner les documents pour s'assurer que les règles ont été observées, avant de recommander l'acceptation du dépôt aux conseillers. À ce titre, les documents d'accompagnement sont, en réalité, des « documents de justification » plutôt que des « documents de conformité ».

Améliorations proposées

Le fonctionnement actuel des dépôts tarifaires a un certain nombre de conséquences négatives. Il met en jeu des ressources considérables du CRTC dans l'analyse d'examen. Il contribue inévitablement à la lenteur réglementaire. L'entreprise de télécommunications réclame une confidentialité pour une grande partie du contenu des documents de justification. Les parties intéressées ne voient donc pas le document intégral. Par ricochet, cela limite leur capacité de commenter et réduit la transparence qui devrait être associée au processus réglementaire.

Fait plus important, le processus place le fardeau sur la mauvaise partie. Le Groupe d'étude est d'avis que le fardeau de la conformité réglementaire devrait reposer, en tout temps, sur l'entreprise de télécommunications qui présente un dépôt. C'est particulièrement vrai dans le contexte du régime de rejet négatif.

---

[55] L.C. 1996, ch. 10, Partie IV, art. 159 à 169.

Il serait beaucoup plus efficace de remplacer le dépôt de ces documents de justification par un document attestant de la conformité. Le Groupe d'étude envisage qu'en vertu de cette approche, l'attestation de la conformité prenne la forme d'une liste de vérification qui remplacerait pratiquement toute l'information justificative actuellement déposée au CRTC, autre que les pages réelles sur les tarifs proposés. La liste de vérification serait élaborée par le CRTC en consultation avec l'industrie et deviendrait une annexe aux *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*. Elle énumérerait toutes les exigences à respecter par toute entreprise canadienne de télécommunications qui dépose un tarif proposé[56], pour qu'il soit approuvé dans le cadre du régime *ex ante* actuel et qu'il ne soit pas suspendu dans le cadre du régime *ex post* de rejet négatif[57]. La liste de vérification pourrait être modulaire de façon à s'appliquer à tous les dépôts, mais l'entreprise de télécommunications qui dépose un tarif ne serait tenue que de cocher les éléments applicables et d'indiquer « s/o » aux éléments non applicables. L'entreprise de télécommunications ajouterait la liste de vérification à son dépôt auprès du CRTC.

Un élément clé de cette recommandation est qu'un cadre supérieur de l'entreprise faisant le dépôt signe un certificat de conformité, pour déclarer que la liste de vérification complétée a été personnellement examinée par ce cadre et est exacte à tous les égards. La certification de la pleine conformité aux exigences réglementaires de la liste de vérification entraînerait l'acceptation automatique du dépôt tarifaire – aussi bien sous le régime *ex ante* actuel que sous le régime *ex post* proposé de rejet négatif, à moins et jusqu'à ce qu'il soit contesté. Une certification qui comprend des réserves ou des exclusions entraînerait un retard d'approbation ou la suspension du dépôt jusqu'à ce que le CRTC effectue un examen pour déterminer si cette certification est acceptable.

Ce type de certification de la conformité réduirait nettement la lenteur réglementaire et libérerait les ressources humaines du CRTC et des entreprises de télécommunications. Il placerait le fardeau de la conformité sur l'entreprise de télécommunications qui présente un dépôt. Le certificat de conformité serait admissible à titre de preuve contre l'entreprise de télécommunications dans toute instance subséquente qui en conteste la véracité[58]. De plus, les recommandations d'application du Groupe d'étude – visant à donner au CRTC le pouvoir d'imposer des SAP, à réduire les obstacles aux poursuites criminelles et à aligner les amendes avec celles de la *Loi sur la concurrence* – devraient assurer que le processus de certification n'est pas traité à la légère par les entreprises de télécommunications qui présentent un dépôt.

---

56 Le Groupe d'étude a envisagé l'option de recommander un simple énoncé selon lequel le dépôt est conforme, mais a rejeté cette approche pour deux raisons. Premièrement, il serait difficile de critiquer ou d'imposer une amende à une entreprise de télécommunications qui viole une ou plusieurs exigences réglementaires si celles-ci ne sont pas précisées. Deuxièmement, le fait d'exiger que le CRTC énonce toutes les exigences applicables dans un seul document fournira l'occasion de réévaluer le besoin continu de chaque exigence avant de l'inclure.

57 Par exemple, dans le contexte d'aujourd'hui, la liste de vérification inclurait des déclarations attestant que le tarif proposé répond au critère d'imputation, est conforme à toutes les règles de regroupement et à toutes les exigences de plafonnement des prix, etc. À l'avenir, les exigences réglementaires devraient être considérablement réduites et simplifiées.

58 *Loi sur les télécommunications*, par. 66(1).

L'adoption de l'approche de certification de la conformité devrait être une importante priorité à court terme pour le CRTC. Il s'agit d'une réforme qui peut être mise en œuvre sans changement législatif et qui peut s'appliquer aussi bien dans le contexte réglementaire actuel des approbations tarifaires *ex ante* que dans le contexte recommandé par le Groupe d'étude de rejet négatif *ex post*.

Recommandation 9-22

Que le CRTC remplace l'obligation de déposer des études détaillées et d'autres documents qui visent à justifier les demandes d'approbation de tarifs par un régime en vertu duquel les requérants déclarent la conformité à une liste d'exigences réglementaires pertinentes.

Accroître la transparence réglementaire

La *Loi sur les télécommunications* et les règlements afférents constituent l'assise du cadre de réglementation des télécommunications du Canada, mais comme peut en témoigner tout juriste spécialiste de la réglementation, « seul Dieu connaît les détails » qui complètent cette assise. Le CRTC et Industrie Canada ont établi toute une panoplie de règles de conduite exhaustives s'appliquant à l'industrie des télécommunications. Ces règles sont enchâssées dans un large éventail de documents, y compris des règlements, des règles, des avis publics, des circulaires, des ordonnances, des décisions, des tarifs et des listes de vérification.

Le fait de comprendre les règles de réglementation et de rester à l'affût des développements est un processus complexe et – pour beaucoup de personnes – un processus obscur qui nécessite des spécialistes de la réglementation, de l'économie et du droit. Dans une certaine mesure, on peut s'y attendre dans un secteur comme les télécommunications.

La réglementation canadienne des télécommunications a évolué au fil du temps. Parfois, une demande faite au CRTC pour l'approbation d'un dépôt tarifaire particulier peut déclencher un processus qui entraîne, au bout du compte, une décision comportant une importante annonce de politique[59]. Dans d'autres occasions, le CRTC peut émettre un avis public qui mène à une telle décision[60]. Toutefois, dans le milieu des télécommunications qui évolue rapidement, les décisions qui établissent des éléments importants du cadre de réglementation demeurent rarement des documents uniques. Ces derniers sont modifiés au fil du temps, à la suite de demandes d'examen et de changement, de modifications, d'instances de suivi, de dépôts tarifaires des entreprises de télécommunications particulières, etc. Ainsi, il est devenu difficile de confirmer les règles actuelles qui régissent certains domaines assujettis à une réglementation.

---

59 Voir, par exemple, *Concurrence dans la fourniture de services téléphoniques publics vocaux interurbains et questions connexes relatives à la revente et au partage*, Décision télécom CRTC 92-12, 12 juin 1992.

60 Voir, par exemple, *Concurrence locale*, Décision télécom CRTC 97-8, 1er mai 1997.

Par exemple, le personnel du Groupe d'étude a effectué une recherche sur le site Web du CRTC[61] pour trouver de l'information sur cinq questions particulières qui sont visées par des règles du CRTC et a obtenu les résultats suivants :

- « règles des affiliés » – 33 résultats;
- « obligations des entreprises de services locaux concurrentes » (ESLC) – 22 résultats;
- « critère d'imputation » – 558 résultats;
- « concurrence locale » – 506 résultats;
- « concurrence au niveau des services interurbains » – 67 résultats.

Certaines des réponses abordaient la question dans le contexte d'un dépôt ou d'une plainte spécifique, alors que d'autres faisaient référence à des versions antérieures des règles actuelles. Toutefois, la tâche qui consiste à passer au crible l'ensemble des réponses pour repérer les règles fondamentales – et actuelles – est plus difficile que ce ne devrait être le cas, selon le Groupe d'étude, pour la réglementation des télécommunications au Canada au XXI^{e} siècle.

La conformité réglementaire est par conséquent plus coûteuse et plus longue que nécessaire. Cela signifie également que la réglementation n'est pas aussi transparente qu'elle devrait l'être. La discussion dans ce chapitre sur les Règles du CRTC est un exemple de cet état de confusion.

Consolider les règles de réglementation du CRTC

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait consentir des efforts pour consolider, mettre à jour et simplifier :

- toutes les règles de réglementation concernant chaque domaine réglementé pour n'en faire qu'un seul document cohérent;
- toutes les règles de réglementation pour en faire un seul jeu de règles du CRTC – ou un code de règles unifié[62].

Le Groupe d'étude recommande que le CRTC reçoive l'obligation d'établir un code de règles unifié. Au fil du temps, ce code devrait devenir la seule source de référence en matière de réglementation d'application générale pour les télécommunications[63]. Il devrait être facilement accessible sur le site Web du CRTC et mis à jour régulièrement. Le code ne devrait inclure que les règles actuelles et le CRTC devrait indiquer clairement la date à laquelle un document préalable est modifié ou remplacé par un document subséquent[64].

---

61 La recherche a été menée le 4 janvier 2006.

62 Dans cette discussion, le Groupe d'étude a utilisé le terme « règles » dans le sens le plus vaste possible. Ce terme vise à englober toutes les exigences réglementaires, peu importe leur titre officiel et leur emplacement (politiques, décisions, ordonnances, lettres, circulaires, règlements, règles de procédure, etc.) qui doivent être respectées par tout fournisseur de services de télécommunications.

63 Le Groupe d'étude note que le *Canadian Broadcasting Regulatory Handbook*, qui est publié par le secteur privé au Canada, tente de fournir ce type de compilation, d'une manière non officielle, pour le secteur de la radiodiffusion.

64 Le Groupe d'étude note que le CRTC fait cela régulièrement dans le domaine de la radiodiffusion, lorsqu'il publie ses *Listes révisées des services par satellite admissibles*, à l'occasion.

La compilation d'un code de règles général est une tâche d'envergure. Selon le Groupe d'étude, la meilleure façon d'y arriver consistera à diviser cette tâche en éléments prospectifs et rétrospectifs.

Sur le plan prospectif, lorsque le CRTC émet une décision ou un document qui établit ou modifie une règle de télécommunications ou qui change de toute autre façon le cadre de réglementation de l'industrie, il pourrait s'assurer que le document contient une règle, ou « ordonnance », qui établit les règles découlant de la décision. Cette ordonnance distincte devrait inclure également des références claires aux autres règles et décisions applicables, et elle serait ajoutée au code de règles unifié. Ce processus ressemble à celui adopté par la FCC aux États-Unis, et le Groupe d'étude est d'avis qu'il contribuera nettement à l'ouverture et à la transparence du cadre de réglementation au Canada. Selon le Groupe d'étude, le CRTC pourrait utiliser cette approche immédiatement, de façon prospective, sans trop de difficultés ou de délais.

Sur le plan rétrospectif, la difficulté de la tâche dépend dans une grande mesure de la réponse du gouvernement aux recommandations du Groupe d'étude. Si la réponse générale est positive, le Groupe d'étude s'attend à une réduction substantielle du nombre de règles existantes du CRTC qui seraient toujours pertinentes à l'avenir. Par exemple, si le gouvernement met en application le principe de rejet négatif au lieu des approbations tarifaires positives *ex ante*, une grande partie du régime actuel des règles de dépôt tarifaire et des décisions régissant la documentation d'accompagnement cessera de s'appliquer et elle n'aura pas besoin d'être incluse dans le code.

Il est clair, toutefois, qu'un certain nombre de règles existantes resteront pertinentes. Le Groupe d'étude recommande que, pour ce qui est de ces règles, le CRTC reçoive l'obligation d'établir une équipe chargée de les extraire et de les consolider au fil du temps dans le code. Afin de fournir un échéancier raisonnable pour s'acquitter de cette tâche importante sans trop épuiser les ressources actuelles du CRTC, il recommande que cette tâche soit accomplie sur une période de trois ans, de façon à être terminée avant le premier examen du cadre réglementaire des télécommunications recommandé dans le présent rapport.

La tenue d'un examen rétrospectif du cadre de réglementation du CRTC, de même que la mise à jour et la consolidation de ce cadre, est une tâche importante à laquelle, selon le Groupe d'étude, le CRTC devrait accorder une grande priorité. L'exercice améliorera l'ouverture et la transparence de la réglementation des télécommunications au Canada. Il améliorera également les procédures du CRTC, car celui-ci sera obligé de réévaluer la validité de bon nombre des règles existantes qui ont été imposées aux entités réglementées au fil des ans et qui risquent de ne plus être appropriées dans le nouvel environnement de réglementation envisagé dans le présent rapport.

Plusieurs avantages découleront de la création et du maintien d'un code de règles unifié :

- Comme on l'a mentionné, pour regrouper ses règles, le CRTC devra examiner toutes les décisions, ordonnances, tarifs, etc. existants qui imposent des règles afin de déterminer celles qui sont toujours appropriées. Ce processus entraînera la révocation ou la rationalisation de certaines règles existantes.
- Au fil du temps, les règles unifiées deviendront une ressource à guichet unique pour toute personne qui tente de se conformer au cadre régissant certaines conduites réglementées.
- La consolidation des règles rendra la conformité réglementaire moins longue et moins chère.
- La consolidation des règles améliorera la transparence du cadre de réglementation.

Recommandation 9-23

Que le CRTC établisse un seul code de règles qui s'applique aux marchés des télécommunications en consolidant et en mettant à jour les règles incluses dans des décisions, des ordonnances, des règles, des règlements, des avis publics, des circulaires et d'autres documents divers. Que cette approche consolidée à l'élaboration de règles soit utilisée de façon prospective dans le cas de nouvelles règles du CRTC et, dans le cas de règles existantes, que cette consolidation soit effectuée en deçà de trois ans.

Diminuer les exigences d'autorisation

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est important d'éliminer ou de réduire les obstacles à l'entrée de concurrents sur les marchés des télécommunications. Par conséquent, il considère que les exigences de licence et d'autorisation pour l'entrée dans le secteur des télécommunications devraient être simplifiées et réduites, et que toutes les exigences d'autorisation devraient relever d'un seul organisme de réglementation, le CRTC. Tel que mentionné au chapitre 5, pour y arriver, il faudra transférer au CRTC les responsabilités réglementaires en matière d'octroi de licence et autres responsabilités actuellement assumées par Industrie Canada.

Ce transfert de responsabilité est conforme aux pratiques exemplaires internationales en matière de réglementation des télécommunications. L'OCDE a indiqué dans un rapport que, parmi ses 30 pays membres, seuls le Canada, la Finlande et l'Espagne partagent les responsabilités liées à l'entrée sur le marché fixe et mobile entre l'organisme de réglementation indépendant et le ministère[65]. Le rapport mentionne qu'un organisme de réglementation indépendant est souvent libre de toute pression politique à court terme et qu'il est à même d'éviter le conflit d'intérêt qui peut éventuellement survenir si l'organisme de réglementation est aussi responsable de la promotion industrielle.

---

65 Voir OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, tableau 6, p. 18. L'Italie, le Japon, la Corée du Sud, le Luxembourg et le Mexique attribuent toujours la responsabilité de toutes les entrées sur le marché fixe et mobile à un ministère.

Le rapport de l'OCDE ajoute que la plupart des pays à l'étude ont conçu l'organisme de réglementation en tant qu'entité responsable à la fois de la planification et de l'attribution du spectre[66]. Le virage concernant la planification et l'attribution du spectre est un phénomène relativement récent, qui a essentiellement eu lieu au cours des cinq dernières années.

Le réalignement recommandé des responsabilités du CRTC est une façon plus efficace de fournir des services de réglementation au secteur. Les auteurs du rapport *La réglementation intelligente* ont réitéré le besoin d'un « guichet unique » au niveau de l'administration fédérale pour assurer la liaison avec un secteur industriel particulier[67]. Le Groupe d'étude convient que le concept de « guichet unique » devrait s'appliquer au secteur des télécommunications.

Autorisation et attribution de licences

Le Groupe d'étude recommande au chapitre 3 que la réglementation économique ne devrait s'appliquer que lorsque les fournisseurs de services de télécommunications offrent des services à l'égard desquels ils exercent une PFD sur le marché. En ce qui a trait à tous les autres services de télécommunications, le Groupe d'étude recommande que l'approche réglementaire globale change considérablement d'orientation pour se tourner vers des autorisations générales et des règles applicables à tous les fournisseurs de services d'une même catégorie.

Traditionnellement, le Canada n'octroie pas de licences à ses fournisseurs de services de télécommunications de la même façon que la plupart des autres pays. Le Groupe d'étude ne recommande pas qu'il adopte une telle pratique et ce, pour un certain nombre de raisons :

- l'attribution de licences aux entités qui n'exercent pas de PFD introduit indûment des obstacles à l'entrée de concurrents ainsi qu'un élément de discrétion réglementaire ou politique;
- l'attribution de licences nécessite une attention supplémentaire aux conditions particulières de licence;
- l'attribution de licences peut sembler conférer une certaine légitimité au titulaire d'un tel document.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que l'attribution obligatoire de licences aux fournisseurs de services devrait dans la mesure du possible être remplacée par une simple procédure d'enregistrement, sauf s'il y a un motif convaincant de ne pas le faire. Les exigences réglementaires ne devraient normalement s'appliquer qu'à l'allocation de ressources limitées, comme le spectre radio, mais ne devraient pas s'appliquer au droit de pénétrer les marchés des télécommunications. Cet abandon des exigences de licence est conforme aux meilleures pratiques de réglementation adoptées par l'Union européenne et ailleurs.

---

66 *Ibid.*, tableau 8, p. 22.

67 Rapport *La réglementation intelligente*, p. 36.

Certificats d'enregistrement

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est utile de permettre à tout fournisseur qui exploite des installations de télécommunications d'obtenir un certificat d'enregistrement en tant que fournisseur de services de télécommunications auprès du CRTC, pour un coût nominal. Un tel certificat servirait de preuve d'autorisation de construire et d'exploiter une entreprise de télécommunications au Canada en vertu de la législation fédérale des télécommunications. Ce document n'exempterait pas le titulaire de toute autre loi d'application générale. Toutefois, il peut s'avérer utile en cas de différends avec les autres entités, différends qui surviennent généralement dans le contexte d'accès aux droits de passage, aux structures de soutien, etc. Tel que mentionné au chapitre 5, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre de réglementation fédéral en matière de télécommunication devrait offrir des moyens de prévenir et de résoudre efficacement ces différends.

Recommandation 9-24

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que tout fournisseur qui exploite des installations de télécommunications a le droit d'obtenir un certificat d'enregistrement, à titre de preuve qu'il est autorisé à être fournisseur de services de télécommunications au Canada.

Attribution de licences : services de télécommunication internationale de base

Le régime de licence des services de télécommunication internationale de base (STIB) a été introduit à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les télécommunications* en 1998[68]. Il a vu le jour dans le cadre des engagements du Canada auprès de l'Organisation mondiale du commerce afin de mettre fin au monopole détenu par Téléglobe Canada en ce qui concerne le trafic des télécommunications Canada–outre-mer.

Lorsqu'il a été introduit, le CRTC a indiqué qu'un régime d'attribution de licences était utile pour régler les cas d'agissements anticoncurrentiels. Toutefois, en juin 2005, le CRTC a rationalisé les exigences de dépôt qui avaient été initialement imposées, compte tenu du fait qu'il n'avait reçu aucune plainte d'agissements anticoncurrentiels depuis l'établissement du régime[69]. Il a également prolongé la durée des nouvelles licences, de cinq à dix ans – soit le maximum autorisé en vertu de la *Loi sur les télécommunications* – en plus de prolonger immédiatement toutes les licences existantes d'une période de quatre ans.

Le régime de licence des STIB n'offre, à toute fin utile, rien de plus que ce qu'un régime d'enregistrement ou d'autres approches peuvent déjà offrir. Le Groupe d'étude recommande donc d'abolir les exigences de réglementation touchant le régime de licences des STIB et de révoquer les articles 16.1 à 16.4 de la *Loi sur les télécommunications* et les articles connexes[70].

---

68 *Régime réglementaire pour la fourniture de services de télécommunication internationale*, Décision télécom CRTC 98-17, 1er octobre 1998. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les télécommunications* sont indiquées dans les articles 16.1 à 16.4.

69 *Services de télécommunication internationale de base (STIB) – Modifications au régime d'attribution de licences*, Circulaire télécom CRTC 2005-8, 23 juin 2005.

70 Cela comprendrait les alinéas 67(1)*b*.1) et 67(1)*b*.2). Le paragraphe 73(1) devrait être reformulé afin d'enlever la référence aux paragraphes 16.1(1) et 16.1(2).

Le groupe d'étude est d'avis que le régime STIB n'a aucune utilité, donne indûment l'apparence de limiter l'entrée ouverte et consomme inutilement les ressources du CRTC et des titulaires de licences. Le Groupe d'étude recommande que le système actuel soit remplacé par l'exigence d'enregistrement général applicable aux fournisseurs de services de télécommunications non dominants et assujetti aux exigences de prestation d'information d'application générale.

Recommandation 9-25

Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* pour fournir des services de télécommunication internationale de base soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.

Attribution de licences : câble sous-marin international

Le régime de licences de câble sous-marin international a également été mis à jour en 1998 dans le cadre des engagements de l'Accord général sur le commerce des services du Canada. En vertu de ces engagements le Canada acceptait, à compter du 1er octobre 1998, des investissements étrangers jusqu'à concurrence de 100 p. 100 pour les exploitations menées en vertu d'une licence de câble sous-marin international[71]. Cela s'inscrivait également dans les efforts visant à mettre fin au monopole jadis détenu par Téléglobe Canada. L'effet de cette résiliation est qu'il n'y a désormais plus aucune restriction importante à l'entrée dans le marché de câbles sous-marins internationaux. De plus, les restrictions de propriété et de contrôle canadiens ne sont pas pertinentes en ce qui touche la propriété ou l'exploitation de câbles sous-marins internationaux[72].

Même si le paragraphe 19(1) de la Loi indique qu'une licence « peut » être attribuée par le ministre, aucune raison ne semble justifier cette discrétion en vertu de la politique de télécommunication, car l'intention initiale de limiter l'entrée sur ce marché n'existe plus. Par ailleurs, même si le paragraphe 19(2) prévoit que : « Le ministre peut assortir les licences de câble sous-marin international des conditions qu'il estime compatibles avec les objectifs de la politique canadienne de télécommunication », les modalités qui ont été prescrites n'imposent aucune obligation substantielle aux exploitants de câbles[73]. L'exigence pour ce qui est des conditions liées à la prestation d'information peut être réglée dans le régime d'enregistrement recommandé pour le CRTC. L'exigence pour ce qui est des conditions visant à démontrer une conformité aux lois sur l'environnement constitue un chevauchement, en ce sens que les exploitants de câbles sous-marins sont de toute façon liés par la législation environnementale pertinente.

---

71 Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les télécommunications* sont énoncées dans les articles 17 à 20 et au paragraphe 22(2).

72 *Loi sur les télécommunications*, alinéa 16(5)*a)*.

73 *Règlement sur les licences de câble sous-marin international*, DORS/98-488.

Les dispositions de la *Loi sur les télécommunications* relatives aux câbles sous-marins ne s'appliquent pas aux câbles situés complètement sous l'eau douce[74]. Autrement dit, elles ne s'appliquent pas aux câbles qui vont du Canada aux États-Unis en passant par les Grands Lacs. Depuis la fin du monopole de Téléglobe Canada sur le trafic des télécommunications Canada–outre-mer en 1998, il ne semble plus y avoir de justification stratégique ou réglementaire fondée sur une telle distinction.

Le Groupe d'étude ne voit aucune justification pour continuer d'appliquer ces dispositions législatives et recommande de révoquer les articles 17 à 20 et le paragraphe 22(2) de la *Loi sur les télécommunications* et les articles connexes[75] ainsi que le *Règlement sur les licences de câble sous-marin international* et de les remplacer par le régime d'enregistrement du CRTC recommandé ci-dessus.

Recommandation 9-26

Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* en vue de construire ou d'exploiter un câble sous-marin international soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.

Règles de procédures du CRTC en matière de télécommunications et adjudication des frais

Le CRTC a édicté les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* (DORS/79-554) en vue d'établir des processus qui s'appliqueraient aux diverses instances qui lui sont soumises. Toutefois, quelques modifications ont été apportées aux Règles depuis leur introduction il y a plus de 25 ans. Aujourd'hui, elles ne reflètent plus fidèlement la nature des instances soumises au CRTC ni les développements technologiques tels que l'utilisation largement répandue d'Internet pour les dépôts reliés à des instances réglementaires.

Si les recommandations du Groupe d'étude sont adoptées par le gouvernement, le règlement rapide des différends en matière de concurrence devient de plus en plus essentiel. Les Règles donnent une impression trompeuse quant au délai requis par le CRTC pour régler un différend en matière de concurrence, et elles ne font aucune référence au processus accéléré de règlement des différends du CRTC[76] ni à un certain nombre d'autres questions procédurales qui ont plutôt été abordées dans les circulaires du CRTC[77]. En outre, même si le CRTC exerce une discrétion

---

74 Voir la définition « câble sous-marin international » à l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications*.

75 Les articles connexes incluent la définition de « câble sous-marin international » à l'article 2 et à l'alinéa 16(5)*a)*. Le paragraphe 73(1) devrait être reformulé pour enlever la référence à l'article 17.

76 *Procédure accélérée de règlement des questions de concurrence*, Circulaire télécom CRTC 2004-2, 10 février 2004.

77 Voir, par exemple, *Lancement d'un processus simplifié pour le traitement des dépôts tarifaires concernant les services de détail*, Circulaire télécom CRTC 2005-6, 25 avril 2005 (version finalisée dans la *Finalisation du processus simplifié pour le traitement des dépôts tarifaires concernant les services de détail*, Circulaire télécom CRTC 2005-9, 1er novembre 2005) et *Nouvelles procédures relatives au traitement des demandes de dénormalisation et/ou de retrait de services tarifés*, Circulaire télécom CRTC 2005-7, 30 mai 2005.

quasi totale relativement à l'adjudication des frais de toute instance dont il dispose, les Règles ne comportent aucune référence reflétant exactement son approche à l'égard de cette question[78].

Une des conséquences négatives de la disparité entre les Règles et la pratique réelle devant le CRTC est le fait que celui-ci doit émettre régulièrement des directives sur les procédures pour régir la conduite de presque toutes les instances dont il dispose. Ces directives l'emportent sur les Règles en cas d'incohérence[79].

Mettre à jour les règles de procédure

L'approche *ad hoc* concernant la procédure relative aux questions de télécommunications nuit à l'ouverture et à la transparence qui devraient caractériser un tribunal de réglementation indépendant tel que le CRTC. Ainsi, les participants n'ont aucune connaissance préalable du processus qui sera adopté dans une instance donnée. Cette approche exige également des ressources supplémentaires de la part du CRTC et des délais pour concevoir les règles applicables à chaque question. Selon le Groupe d'étude, l'utilisation de procédures *ad hoc* devrait être l'exception et non la règle.

Les parties qui comparaissent devant le CRTC sont en droit de s'attendre à ce que toutes les règles pertinentes soient contenues dans un seul document et que ces règles soient appliquées de façon uniforme et continue. Les processus accélérés et les autres questions procédurales qui sont abordées dans les circulaires ou ailleurs doivent être intégrés aux Règles, sauf s'il y a un motif convaincant établissant le contraire.

Le besoin d'une application uniforme de règles bien définies est une question qui revêtira une importance accrue si les recommandations du Groupe d'étude sont adoptées par le gouvernement. Par exemple, les Règles devront être modifiées pour tenir compte des changements suivants :

- le rejet négatif remplacera les exigences précédentes d'approbation tarifaire;
- les instances tarifaires générales disparaîtront presque complètement;
- il y aura des comités spécialisés, tel que le TCT proposé;
- la nouvelle APUST s'occupera de la plupart des plaintes des clients;
- le CRTC aura une nouvelle compétence sur les questions liées au spectre et aux appareils de télécommunications;
- les différends portant sur la concurrence pourront être de plus en plus souvent réglés grâce à des mécanismes alternatifs de règlement des différends par impartition;
- le dépôt de documents sera rationalisé, à mesure que le CRTC et les parties s'orienteront vers la publication et l'échange de documents en ligne.

---

[78] Les articles 44 et 45 des Règles portent sur l'adjudication des frais, mais ils figurent à la Partie III des *Requêtes pour majoration tarifaire générale*. Cela donne l'impression qu'il s'agit de la seule occasion d'adjudication des frais, ce qui n'est pas le cas.

[79] *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, art. 8.

Outre les modifications procédurales qui devraient être apportées aux Règles, le Groupe d'étude recommande aussi que le CRTC reçoive l'obligation de changer sa stratégie de corroboration relative à la qualité des preuves acceptées lors de ses instances. À quelques exceptions près, la stratégie générale du CRTC consiste à accepter presque toutes les preuves qui lui sont offertes et à évaluer le poids que celles-ci méritent dans un cas particulier.

Le Groupe d'étude est d'avis que cette stratégie nuit à l'intégrité du processus réglementaire en général, car elle diminue la qualité globale des preuves sur lesquelles le CRTC appuie au bout du compte ses décisions. Le CRTC pourrait prendre plusieurs mesures afin d'améliorer cette situation :

- exiger que chaque partie à un litige portant sur la concurrence divulgue d'emblée toute l'information à laquelle elle entend se fier, et produise un certificat signé par un de ses agents certifiant que tous les faits contenus dans l'énoncé sont exacts. Toute nouvelle preuve ne pourrait être soumise qu'avec l'autorisation du CRTC;
- permettre aux parties d'appliquer le droit de contre-interrogatoire à une partie adverse en ce qui concerne tout document déposé au CRTC. Ce processus pourrait être mené de façon séparée, au terme duquel une transcription pourrait être mise à la disposition du CRTC;
- exiger de meilleures preuves de toute partie qui cherche à obtenir le sursis de la mise en œuvre de toute décision du CRTC;
- réduire considérablement le recours aux interrogatoires en tant qu'aide pour l'établissement de dossiers d'une partie;
- de façon générale, appliquer des règles de preuve traditionnelles de façon plus uniforme.

Compte tenu de ces facteurs, le Groupe d'étude recommande que le CRTC reçoive l'obligation de mener un examen approfondi de ses Règles, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations acceptées par le gouvernement qui n'exigent aucune modification législative. L'examen devrait viser à :

- mettre à jour les Règles pour refléter les pratiques et procédures actuelles et futures;
- éliminer les règles qui sont désuètes;
- intégrer les progrès technologiques (par exemple, par un recours accru aux dépôts électroniques plus transparents et efficaces);
- rationaliser et simplifier les Règles dans la mesure du possible;
- réduire les délais;

- limiter l'utilisation d'une disposition de « directives sur les procédures » aux circonstances exceptionnelles et exiger que le CRTC explique les circonstances dans lesquelles une telle approche est utilisée;
- intégrer les améliorations susmentionnées pour la qualité des preuves admissibles dans les instances qui lui sont soumises;
- intégrer en un seul document, dans la mesure du possible, toutes les pratiques et procédures existantes qui sont énoncées dans d'autres documents.

Le Groupe d'étude s'attend à ce qu'un deuxième examen s'avère nécessaire, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations acceptées par le gouvernement qui exigent une modification législative. Un exemple de telle modification est le processus que le CRTC a adopté pour déterminer s'il faut évaluer les SAP et les facteurs dont il tient compte dans l'évaluation du montant. Toutefois, comme la mise en œuvre de cette dernière phase peut nécessiter au moins un an, le CRTC devrait commencer son examen dès la première phase. La recommandation 9-12 relative à la publication des propositions particulières devrait également s'appliquer au processus d'examen des Règles.

Conformément à l'approche globale du présent rapport, les Règles devraient inclure une exigence d'examen obligatoire tous les cinq ans.

Recommandation 9-27

Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* en vue de les mettre à jour et de les consolider, et qu'il y inclue les modifications requises à la suite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

Recommandation 9-28

Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* au moins tous les cinq ans et les mette à jour de façon continue.

Adjudication des frais – Introduction

Le pouvoir du CRTC en matière d'adjudication des frais est énoncé dans l'article 56 de la *Loi sur les télécommunications*. Depuis plusieurs années, le CRTC a adopté une approche restrictive en ce qui concerne l'adjudication des frais selon laquelle, en pratique, seuls les groupes d'intérêt public et les associations de consommateurs étaient admissibles à l'adjudication des frais de façon continue[80]. Ces adjudications sont devenues des sources de financement continu pour ces groupes. La justification donnée par le CRTC à l'égard de cette approche est que les autres parties (généralement, les fournisseurs concurrents de services de télécommunications et les grands utilisateurs de services de télécommunications) ont un motif commercial pour comparaître devant le CRTC et que le processus réglementaire constitue un élément des frais d'exploitation.

---

[80] Il y a des exceptions, mais elles sont très limitées et le CRTC a noté, dans chaque cas, la circonstance d'exception qui l'a amené à s'écarter de son approche normale.

Réformer l'adjudication des frais

Le Groupe d'étude estime pertinent de recommander une modification à l'approche restrictive du CRTC quant à l'adjudication des frais dans ses instances. Les tribunaux adjugent régulièrement les frais dans les litiges. L'intérêt dont dispose une partie plaidante dans la cause ne constitue pas généralement un facteur pertinent. Les frais sont adjugés pour récompenser un gain de cause ou encourager le règlement du différend.

Dans bien des cas, le fait de chercher à obtenir justice auprès des tribunaux est une option qui n'est pas à la portée des parties lésées dans les questions de télécommunications, en raison de la nature réglementée du secteur. Toutefois, il arrive que les parties comparaissent devant le CRTC dans des situations de différends portant sur la concurrence qui ressemblent beaucoup à des cas de violation de contrat ou d'action fautive civile qui sont portés devant les tribunaux[81]. Il existe aussi des situations dans lesquelles un concurrent porte à l'attention du CRTC le fait qu'une autre partie enfreint une exigence tarifaire, une décision du CRTC ou toute autre exigence réglementaire. La correction d'un tel comportement est dans l'intérêt public.

Normalement, les instances litigieuses devant le CRTC sont relativement complexes, détaillées et longues. Le Groupe d'étude est d'avis que, peu importe la motivation sous-tendant une plainte, le plaignant ne devrait pas être automatiquement privé d'une certaine compensation de l'autre partie par voie d'adjudication de frais, dans les circonstances limitées suivantes :

- la prépondérance des probabilités est prouvée à la satisfaction du CRTC;
- le CRTC est convaincu que le comportement de la partie intimée était clairement déraisonnable ou non justifiable dans les circonstances;
- le comportement du plaignant ne l'a pas privé des coûts.

Le Groupe d'étude ne veut pas encourager le recours par le CRTC à des procédures inutiles. De plus, il n'est pas convaincu que le CRTC devrait s'orienter vers l'adoption intégrale de l'approche générale des tribunaux. En règle générale, les tribunaux adjugent normalement les frais au plaignant ayant gain de cause et au défendeur ayant gain de cause. Avec cette approche, si le CRTC devait éventuellement classer une plainte, par exemple une plainte portée contre une grande entreprise de télécommunications titulaire, le plaignant pourrait être obligé de payer les frais encourus par l'entreprise de télécommunications dans la défense de ses actions. Le paiement de ces frais pourrait constituer un fardeau important pour le plaignant, ce qui découragerait les plaignants éventuels de présenter au CRTC des cas de comportement apparemment inapproprié.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande d'établir un équilibre, en adjugeant des frais aux plaignants ayant gain de cause uniquement dans les cas évidents de comportement inapproprié et en adjugeant des frais contre eux uniquement dans les cas évidents de plaintes frivoles.

---

81 Par exemple, une allégation par un concurrent selon laquelle une entreprise canadienne de télécommunications réglementée par des tarifs aurait violé une disposition d'un tarif en vertu duquel le concurrent a obtenu des services, ne peut pas être plaidée devant les tribunaux civils. Elle devra être tranchée par le CRTC même si, en pratique, l'effet sur le concurrent serait le même que s'il était plaignant dans une poursuite impliquant une violation alléguée du contrat de fourniture de services.

Le Groupe d'étude note que le CRTC pourrait établir une règle ou un règlement en vertu de l'alinéa 67(1)*c)* de la *Loi sur les télécommunications* pour établir les critères liés à l'adjudication des frais qui tiennent compte de ces facteurs.

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait revoir son approche en ce qui concerne le financement de la participation des groupes d'intérêt public aux instances de télécommunications. Le cadre axé sur le marché, qui est recommandé par le Groupe d'étude, soulève des questions quant à la pertinence des pratiques actuelles d'adjudication des coûts à de tels groupes[82]. Le Groupe d'étude considère que si le gouvernement accorde de l'importance à un tel financement, il devrait le fournir sous forme d'une subvention gouvernementale directe, provenant par exemple du Bureau de la consommation d'Industrie Canada, au lieu de prélever des frais auprès des fournisseurs de services de télécommunications. Toutefois, comme dans la recommandation précédente relative au financement des capacités de recherche améliorées dans le secteur, le Groupe d'étude recommande que tout engagement gouvernemental soit pluriannuel.

Recommandation 9-29

Que le CRTC édicte une règle ou un règlement établissant les critères pour l'adjudication des frais dans ses instances. Que les critères reposent sur les principes selon lesquels les frais seront adjugés aux plaignants qui ont gain de cause dans les cas évidents de comportement inapproprié et contre eux dans les cas évidents de plaintes frivoles.

Recommandation 9-30

Que le gouvernement examine la question de la participation des groupes d'intérêt public aux instances réglementaires de télécommunications. Que le financement d'une telle participation provienne d'un engagement gouvernemental pluriannuel en vue de subventionner celle-ci, au lieu de l'adjudication des frais imposée par le CRTC à des fournisseurs individuels de services de télécommunications.

Recouvrement des coûts de la réglementation

L'article 68 de la *Loi sur les télécommunications* donne au CRTC le pouvoir d'élaborer des règlements, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, qui prescrivent les coûts payables pour le recouvrement de l'ensemble ou d'une partie des coûts qu'il juge attribuables à ses responsabilités en matière de télécommunications. Le CRTC a édicté le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*, en vertu duquel il recouvre ces coûts, au moyen de droits prélevés sur une base annuelle. Ces droits sont payables par les entreprises canadiennes de télécommunications qui sont tenues de déposer des tarifs au CRTC durant l'année en question. Le paiement est basé sur le revenu d'exploitation des activités de télécommunications

[82] Selon les nouveaux critères recommandés par le Groupe d'étude, les groupes d'intérêt public resteraient admissibles à l'adjudication des frais.

de l'entreprise canadienne, en pourcentage des recettes d'exploitation des activités de télécommunications de toutes les entreprises canadiennes de télécommunications qui sont tenues de faire de tels paiements.

Le Groupe d'étude appuie le concept de recouvrement des coûts de réglementation auprès des participants de l'industrie. Même si ces coûts peuvent être passés, à leur tour, aux utilisateurs des services de télécommunications, ce sont eux – et non les contribuables – qui devraient assumer au bout du compte ce fardeau financier, car ce sont ces usagers qui bénéficient de la variété de protections qui leur sont offertes par le régime réglementaire[83].

La structure des règlements était peut-être appropriée au moment où ils sont entrés en vigueur, parce que la plupart des services étaient fournis de façon monopolistique par des entreprises canadiennes de télécommunications réglementées par des tarifs et que le CRTC n'exerçait une compétence que sur les entreprises de télécommunications canadiennes. Mais depuis, on a assisté à certains changements qui ont mis en question la pertinence de l'approche actuelle.

- Ainsi, on a vu l'émergence de nombreux fournisseurs de services de télécommunications qui ne sont pas dotés d'installations – et dont certains sont assez grands – et qui ne sont donc pas assujettis à la compétence directe du CRTC, mais dont les activités nécessitent l'intervention de l'organisme de réglementation[84]. Ces fournisseurs relèveront directement du CRTC si les recommandations du Groupe d'étude à cet égard sont acceptées par le gouvernement.
- Une variété d'entreprises canadiennes de télécommunications dotées d'installations sont des concurrents des titulaires réglementés par des tarifs, mais ne sont pas tenues de déposer des tarifs en raison de leur position concurrentielle non dominante. Toutefois, leurs activités peuvent entraîner l'intervention du CRTC, selon les plaintes des titulaires, les plaintes déposées au sujet des activités des titulaires et les plaintes concernant diverses questions interentreprises.
- Une entreprise de télécommunications canadienne est responsable de payer des droits en fonction de l'ensemble de ses activités de télécommunications, même si seulement un de ses services est assujetti à la réglementation tarifaire.

Accroissement de la neutralité sur le plan de la concurrence

Il est évident pour le Groupe d'étude que ce ne sont pas simplement les dépôts tarifaires qui suscitent le besoin de réglementation et les coûts qui s'y rattachent. Dans le régime envisagé par les recommandations du présent rapport, le processus de dépôt tarifaire nécessitera la réduction des ressources réglementaires du CRTC, car un plus grand nombre de ressources seront consacrées aux questions liées au règlement des différends portant sur la concurrence et à la détarification des questions connexes. Dans le même ordre d'idées, les activités du nouveau

---

83 Cela comprend la protection contre l'abus d'une position dominante sur le marché au moyen de prix indûment élevés et d'une qualité insatisfaisante de services, ainsi qu'une variété de mesures en matière de protection des renseignements personnels.

84 Le CRTC étend aux fournisseurs de services de télécommunications ses garanties offertes aux consommateurs par le biais de tarifs des entreprises de services locaux titulaires et en tant que condition d'abstention des ESLC.

TCT qui sera créé mettront l'accent sur les questions liées à l'existence ou à l'absence de PFD sur le marché, aux agissements anticoncurrentiels allégués et à l'identification d'installations essentielles, plutôt qu'aux questions de dépôt tarifaire.

En raison de la concurrence accrue dans le secteur des télécommunications, le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'est plus pertinent d'avoir une politique réglementaire obligeant un seul groupe de participants du marché à payer les coûts associés à la réglementation. Il note que le CRTC lui-même a tiré une conclusion similaire en 2000, lorsqu'il a élargi la base du paiement de la subvention de contribution au service résidentiel local dans les zones de desserte à coût élevé. Il a alors exigé un paiement au *pro rata* de la part de tous les fournisseurs des services de télécommunications, en fonction de toutes les recettes tirées des services canadiens de télécommunications, au lieu de limiter ce paiement à une contribution basée uniquement sur les recettes tirées du service interurbain[85].

Le Groupe d'étude recommande que le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* soit modifié de façon à ce que tous les fournisseurs de services de télécommunications soient responsables d'une part des coûts des activités du CRTC en matière de télécommunications. Afin de minimiser toute charge de travail réglementaire additionnelle, le Groupe d'étude recommande que la part de chaque fournisseur de services de télécommunications soit calculée de la même manière que celle utilisée pour déterminer la responsabilité de paiement d'une contribution. Selon cette approche, tous les fournisseurs de services de télécommunications ayant des recettes de services canadiens de télécommunications inférieures à 10 millions de dollars seraient exemptés de l'obligation de paiement destiné au recouvrement des coûts.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude est également d'avis que les coûts du TCT devraient être payés par l'industrie des télécommunications de la même manière, soit au *pro rata*. Étant donné la nature transitoire du TCT, les coûts afférents au TCT pourraient être évalués selon une estimation des dépenses annuelles présentées au Parlement par le CRTC au nom du TCT. Le TCT devrait formuler des recommandations concernant les sommes requises pour s'acquitter de ses tâches et obligations. Le paiement d'une redevance au TCT pourrait s'effectuer en même temps que les paiements effectués relativement aux activités du CRTC en matière de télécommunications.

Recommandation 9-31

Que le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* soit modifié de façon à ce que tous les fournisseurs de services de télécommunications soient tenus de payer une part au *pro rata* des coûts annuels des activités de télécommunications du CRTC et du Tribunal de la concurrence en télécommunications. Que les parts soient calculées en utilisant la même approche et les mêmes exemptions que celles utilisées dans le régime de subvention actuel pour le service résidentiel local dans les zones de desserte à coût élevé.

---

85 *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000.

10 Chapitre 10

Mise en œuvre

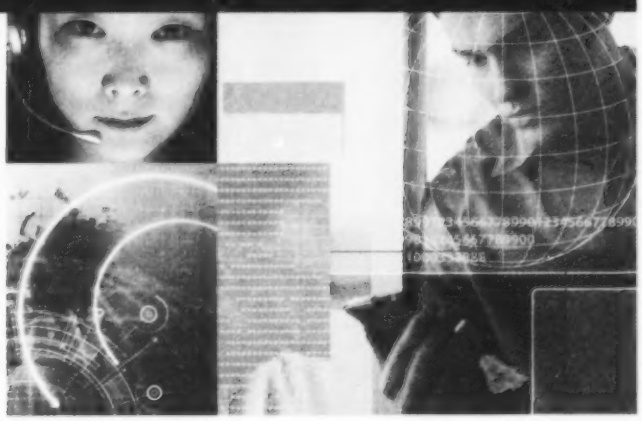


Table des matières

Un programme pour le changement 10-3
Phase 1 10-6
Énoncés de politique 10-6
Directives au CRTC 10-7
Politiques et programmes du gouvernement 10-9
Établissement de groupes de travail 10-10
Rapports 10-11
Phase 2 10-11
Maintenir une vision commune de la politique 10-11

Un programme pour le changement

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a entrepris le premier examen exhaustif de la réglementation et de la politique canadienne de télécommunication en plus de 30 ans. Dans le rapport qu'il présente, le Groupe d'étude demande que soit effectuée une réforme à grande échelle de la politique nationale de télécommunication et des moyens de réglementation qui ont servi à la mettre en œuvre. Les recommandations du Groupe d'étude visent à transformer la réglementation de l'industrie et de l'infrastructure des télécommunications clés du Canada. Les transformations consistent à :

- revitaliser le rôle de l'élaboration de la politique dans le secteur des télécommunications (voir les chapitres 2 et 9 en particulier);
- réformer le cadre réglementaire en remplaçant le cadre législatif traditionnel hérité de la réglementation sur les chemins de fer et les services publics par un cadre qui se fonde sur le libre jeu du marché, dans la mesure du possible, pour réaliser les objectifs de la politique de télécommunication et qui introduit de nouvelles mesures de protection contre les agissements anticoncurrentiels se rapprochant étroitement de celles utilisées dans la législation et la politique générales en matière de concurrence (voir les chapitres 3 et 4);
- mieux cibler la réglementation technique afin d'en améliorer l'efficacité, ainsi que la réglementation sociale en vue de promouvoir les intérêts des consommateurs sur les marchés des télécommunications concurrentiels et de plus en plus dynamiques d'aujourd'hui (voir les chapitres 5 et 6);
- promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) de réseaux en vue d'accroître la productivité à l'échelle de l'économie, d'améliorer les services publics et de faire en sorte que les Canadiens demeurent au rang des habitants les plus « branchés » de la planète (voir les chapitres 7 et 8);
- harmoniser, simplifier et moderniser les institutions réglementaires et leurs fonctions dans le secteur des télécommunications (voir le chapitre 9).

Les recommandations du Groupe d'étude visent à réaliser ces réformes. Ces recommandations découlent des longues consultations qui ont été effectuées auprès de Canadiens, d'intervenants du secteur des télécommunications, ainsi que de spécialistes, de décideurs et d'organismes de réglementation tant canadiens qu'internationaux. Le Groupe d'étude a été impressionné par le niveau de réflexion et de profondeur des mémoires qu'il a reçus, de même que par la bonne volonté qui les accompagnait. Il formule ses recommandations au gouvernement dans l'espoir que celui-ci amorcera un processus visant à améliorer la politique canadienne de télécommunication et, au bout du compte, à augmenter la performance du secteur des télécommunications ainsi que les avantages que ce dernier apporte à l'ensemble de la population canadienne.

Selon le Groupe d'étude, la mise en place d'un programme de réforme des télécommunications revêt une certaine urgence. Bien que les politiques réglementaires et le cadre législatif du Canada aient bien servi dans le passé, les temps ont définitivement changé. Tel que le rapport l'indique, l'industrie des télécommunications a subi des transformations. Cette industrie qui était caractérisée par une série de fournisseurs monopolistiques de services téléphoniques de base et de câblodistribution est devenue une industrie hautement concurrentielle qui bâtit des plateformes utilisant le protocole Internet (IP) afin de déployer une variété de services filaires et sans fil de pointe en constante évolution.

D'autres pays ont établi de nouveaux cadres juridiques et réglementaires qui s'harmonisent beaucoup mieux avec les réalités concurrentielles du marché mondial des télécommunications et avec le développement et la mise en œuvre très rapides des nouvelles technologies. Le régime actuel du Canada devient une exception à la règle en regard des régimes de ses principaux partenaires commerciaux. Étant donné que les télécommunications ne cessent de prendre de l'ampleur à titre d'instrument d'habilitation de la prospérité économique et sociale, le Canada doit s'assurer que son cadre de politique et de réglementation favorise, au lieu de freiner, l'atteinte de ses objectifs sociaux et économiques.

Une mise en place complète des recommandations du Groupe d'étude nécessitera des modifications aux lois canadiennes sur les télécommunications. Le Groupe d'étude reconnaît que le processus législatif n'est pas rapide et qu'une grande attention doit être portée lors de l'ébauche des modifications au cadre législatif actuel et lors des discussions subséquentes en Chambre.

L'urgence de la réforme, d'une part, et les contraintes de temps imposées par le processus législatif, d'autre part, ont amené le Groupe d'étude à envisager des étapes qui pourraient se dérouler dans le contexte du cadre legislatif actuel, avant les modifications législatives, afin d'amorcer le processus de la réforme plus tôt.

Le gouvernement dispose d'un certain nombre d'outils pour amorcer le processus de réforme. La promulgation d'une nouvelle législation est certes essentielle aux réformes institutionnelles recommandées par le Groupe d'étude ainsi qu'à la modification de certaines dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, mais d'autres recommandations peuvent être mises en place sans législation. Certaines réformes peuvent être instaurées par décret ou sur recommandation ministérielle, par exemple des changements aux programmes gouvernementaux et aux méthodes de dotation en ressources humaines, la coordination des travaux de différents organismes gouvernementaux, et l'établissement de groupes de travail afin de faire progresser les travaux sur les questions que le Groupe d'étude recommande d'examiner plus en profondeur. Certaines réformes peuvent aussi être mises en place en demandant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de signaler certaines situations, conformément à l'article 14 de la *Loi sur les télécommunications*, ou en émettant des directives de politique, conformément à l'article 8 de la Loi.

Afin de fournir à l'industrie des télécommunications, aux organismes de réglementation et aux autres intervenants du secteur des télécommunications une vision claire de la direction que le gouvernement a l'intention de prendre, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement publie une réponse à son rapport, qu'il annonce la stratégie générale qu'il prévoit adopter dans le secteur des télécommunications et qu'il fasse connaître le plan d'action dont il entend se servir pour mettre en place les recommandations formulées par le Groupe d'étude.

Le Groupe d'étude est d'avis que la réponse du gouvernement ainsi que les annonces stratégiques connexes auront une grande incidence sur le processus de la réforme, tant au sein du CRTC que dans l'industrie. En outre, elles pourront servir à aviser l'industrie et les investisseurs des changements qui seront apportés dans le régime réglementaire en vue d'encourager l'investissement dans de nouvelles technologies et infrastructures.

Une telle utilisation du processus d'élaboration de politique du gouvernement est totalement conforme aux recommandations formulées au chapitre 9 du présent rapport, qui visent à établir la prépondérance de la politique gouvernementale pour orienter l'élaboration du cadre réglementaire et de la réglementation dans le secteur des télécommunications. Tel qu'il a été indiqué au chapitre 9, l'absence d'initiatives gouvernementales en matière de politique au cours des dernières décennies a forcé le CRTC à intervenir et à devenir le responsable *de facto* de l'élaboration de politiques dans le secteur des télécommunications. En faisant une annonce stratégique claire en réponse au rapport du Groupe d'étude, le gouvernement peut signaler son intention de rétablir la prépondérance du gouvernement dans l'élaboration de politiques pour le secteur des télécommunications. Cette annonce ouvrira la voie aux modifications institutionnelles et législatives, ainsi qu'aux changements subséquents, tout aussi importants, aux façons de réglementer et à la « culture » de réglementation. De plus, une annonce claire de la stratégie gouvernementale peut réduire énormément le délai entre la diffusion du présent rapport et la mise en œuvre de toute réforme fondée sur celui-ci.

Dans cette optique, le Groupe d'étude propose au gouvernement de mettre en place ses recommandations en deux phases. Dans un premier temps, le gouvernement devrait réagir immédiatement aux recommandations qu'il peut mettre en œuvre en vertu de la législation actuelle.

La première phase comporterait plusieurs initiatives distinctes mais connexes :

- un ou plusieurs **énoncés de politiques,** répondant aux recommandations du rapport qui ne nécessitent pas de changement législatif pour être mis en place, et précisant les engagements du gouvernements à l'égard du secteur des TIC;
- des **directives** au CRTC, conformément à l'article 8 de la *Loi sur les télécommunications*, traitant des vastes enjeux en matière de politique dont le gouvernement aimerait que le CRTC commence immédiatement à tenir compte;

- des **mesures gouvernementales** visant à mettre en place les réformes recommandées au sein du gouvernement lui-même, afin de garantir une cohérence de la « réglementation intelligente » au sein du secteur des télécommunications, et visant à mettre en œuvre de nouveaux programmes dans les domaines des TIC et de la large bande.
- l'établissement de **groupes de travail chargés de la mise en œuvre** pour amorcer le travail de base détaillé qui contribuera à l'élaboration d'une nouvelle législation et d'autres réformes recommandées dans le rapport;
- une ordonnance en vertu de l'article 14 de la *Loi sur les télécommunications*, exigeant que le **CRTC diffuse des rapports** sur les enjeux cernés par le Groupe d'étude dans ses recommandations.

Parallèlement au lancement des initiatives de la première phase, le Groupe d'étude recommande au gouvernement d'amorcer le processus d'élaboration des modifications législatives requises pour mettre en place le reste des recommandations dans la deuxième phase du processus de réforme.

La deuxième phase comporterait une série de modifications législatives aux lois qui régissent le secteur des télécommunications, en particulier la *Loi sur les télécommunications*, la *Loi sur la radiocommunication*, la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, la *Loi sur la protection civile* et la *Loi sur la concurrence*.

Chacune des deux phases est examinée plus en détail ci-dessous.

Phase 1

Énoncés de politique

Dans une première étape essentielle du processus de réforme, le gouvernement indiquera à l'industrie et aux organismes de réglementation quel est son plan d'action prévu à l'égard des réformes recommandées dans le rapport. Selon le Groupe d'étude, un tel énoncé de la politique gouvernementale devrait inclure la réponse générale du gouvernement au présent rapport et une indication des vastes orientations stratégiques qu'il a l'intention d'adopter en ce qui a trait au secteur des télécommunications. Si l'approche recommandée par le Groupe d'étude pour la réforme de la politique et de la réglementation des télécommunications est adoptée, le gouvernement pourrait diffuser une ou plusieurs déclarations traitant des recommandations du rapport axées sur les politiques. Ces déclarations établiraient l'approche générale à suivre lors de la mise en œuvre des recommandations et serviraient à informer l'industrie, les organismes de réglementation et les investisseurs à l'égard de cette approche.

Directives au CRTC

L'article 8 de la *Loi sur les télécommunications* permet au gouvernement de donner au CRTC « au chapitre des grandes questions d'orientation en la matière, des instructions d'application générale relativement à la politique canadienne de télécommunication » qui sont décrits à l'article 7 de la Loi. Conformément au paragraphe 47*b)* de la Loi, le CRTC est tenu d'exercer les pouvoirs et les fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications* et en conformité avec de telles directives.

Le pouvoir de prescription de directives de l'article 8 n'est pas sans entraves. Les directives doivent être restreintes quant à leur objet et à leur spécificité. Elles doivent s'en tenir aux « grandes questions d'orientation [...] relativement à la politique canadienne de télécommunication » et être d'« application générale ». Le gouverneur en conseil ne peut se servir du pouvoir de prescription pour modifier les objectifs de la politique canadienne de télécommunication ou d'autres dispositions législatives. Par contre, en accordant au gouverneur en conseil le pouvoir de donner des orientations stratégiques au CRTC, à l'intérieur de ces paramètres, le Parlement a clairement envisagé un rôle pour le gouvernement, celui d'orienter l'organisme de réglementation quant à la façon d'interpréter les objectifs stratégiques énoncés à l'article 7. Ce point de vue est étayé par le libellé de l'article 47 de la Loi.

En examinant dans quelle mesure le pouvoir de prescription peut être utilisé pour mettre en place les recommandations formulées dans le présent rapport, le Groupe d'étude s'est particulièrement concentré sur le paragraphe 7*f)*, qui indique qu'un objectif de la politique canadienne de télécommunication est de « favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire », et le paragraphe 7*c)*, qui définit comme objectif le fait d'« accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes ».

La façon dont ces deux objectifs sont interprétés est essentielle pour la mise en place de bon nombre des réformes réglementaires recommandées dans le présent rapport. Le fait que ces objectifs nécessitent une clarification est démontré par la grande attention qu'ils ont reçue lors des consultations publiques du Groupe d'étude et par la grande disparité des interprétations qui en sont faites par les parties prônant des opinions diamétralement opposées sur leur interprétation. Des interprétations conflictuelles similaires sont couramment présentées dans des mémoires soumis dans le cadre des procédures réglementaires du CRTC.

Les deux objectifs ont servi à justifier deux approches opposées, interventionniste ou de laissez-faire, pour appuyer soit la réglementation accrue des infrastructures essentielles ou leur déréglementation, et pour exiger des mesures proactives à la concurrence accrue ou permettre au libre jeu du marché de travailler sans entraves réglementaires. Ces deux objectifs servent aussi de fondement à un débat continu en vue de déterminer si la concurrence est un objectif de politique en soi ou un moyen de réaliser de tels objectifs.

Comme nous l'avons vu aux chapitres 2 et 3, le Groupe d'étude recommande de séparer les objectifs de politique de l'examen des moyens pouvant servir à les réaliser, de se fier davantage au libre jeu du marché comme moyen de réalisation de ces objectifs de politique et de s'appuyer sur la réglementation uniquement lorsqu'il est peu probable que le libre jeu du marché permette d'atteindre un tel objectif en matière de télécommunications dans un délai raisonnable. En outre, le Groupe d'étude recommande une dépendance moindre à l'égard des tarifs de gros prescrits pour les infrastructures essentielles et une utilisation réduite de la réglementation *ex ante* des prix et des modalités de services au détail des télécommunications.

Le gouvernement peut commencer à mettre en place ces réformes au moyen d'une directive.

Le Groupe d'étude fournit ci-après l'ébauche d'une directive qui, selon lui, pourrait répondre aux exigences de l'article 8 et faire avancer la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations essentielles du présent rapport.

Texte proposé pour la directive

« En exerçant les pouvoirs et les fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes doit interpréter et mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication établis à l'article 7, et particulièrement aux paragraphes c) et f) de l'article 7, conformément aux principes suivants :

a) Dans toute la mesure du possible, le libre jeu du marché doit être le moyen privilégié d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication.

b) Les mesures réglementaires ne doivent être appliquées que là où :

(i) il est peu probable que le libre jeu du marché permette d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable;

(ii) les coûts de telles mesures n'en dépassent pas les avantages.

c) Les mesures réglementaires doivent être efficientes et proportionnelles à leur objectif et elles ne doivent faire obstacle au libre jeu du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique.

d) Lorsqu'il est déterminé que des mesures réglementaires sont nécessaires, celles-ci doivent préciser l'objectif de la politique de télécommunication qui est visé par la mesure et démontrer une conformité aux principes qui précèdent.

e) La réglementation économique ne devrait s'appliquer que si l'on constate qu'il y a une position fortement dominante sur le marché relativement à un service ou à une classe de services de télécommunications offerts par un exploitant canadien. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes devrait constamment examiner les marchés des télécommunications, en temps opportun, afin de déterminer le niveau approprié de réglementation ou d'abstention, conformément à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications*.

f) Il faut offrir des mesures d'encouragement accrues pour l'innovation, l'investissement et la construction d'infrastructures de réseau de télécommunications concurrentielles. L'accès obligatoire aux services de gros devrait se limiter aux services essentiels fournis par une entreprise ayant une position dominante sur le marché et devrait être facturé sur une base qui encourage l'investissement et l'innovation dans le secteur de l'infrastructure de réseau.

g) La réglementation économique, au besoin, ne devrait ni empêcher l'entrée d'une concurrence réelle ni promouvoir l'entrée d'une concurrence inefficace.

h) Les ententes d'interconnexion et les régimes d'accès, y compris l'accès aux immeubles, au câblage intérieur et aux structures de soutien, devraient, dans toute la mesure du possible, être neutres sur le plan de la technologie et de la concurrence, pour permettre la concurrence des nouvelles technologies et ne pas favoriser artificiellement ni les entreprises dotées ou non d'installations ni les revendeurs.

i) Les mesures réglementaires destinées à faire progresser les objectifs non économiques de la réglementation devraient, dans toute la mesure du possible, être mises en œuvre de manière symétrique et être neutres sur le plan de la concurrence.

j) Afin de s'assurer que la réglementation est efficiente, lorsqu'elle s'avère nécessaire, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes devrait maintenir et publier des normes de rendement des services pour les diverses formes de procédures réglementaires qu'il entreprend.

k) Afin d'assurer une plus grande efficience de la réglementation, la réglementation tarifaire *ex ante* ne devrait être utilisée que lorsque qu'il est déterminé que les mécanismes d'approbation tarifaire moins intrusifs et onéreux, tels que le plafonnement des prix, sont des moyens inefficaces pour répondre aux objectifs de la réglementation économique.

l) Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes devrait continuer à explorer et à mettre en place de nouveaux moyens de simplifier son processus réglementaire afin d'augmenter l'efficience et l'efficacité de la réglementation. »

Conformément aux recommandations qu'il a formulées au chapitre 9 du présent rapport, le Groupe d'étude suggère que le texte proposé de toute directive au CRTC soit établi dans un avis public du gouvernement et que le public ait l'occasion de formuler des commentaires à son sujet avant qu'elle ne soit mise en place.

Politiques et programmes du gouvernement

En plus de proposer des réformes aux institutions chargées de la réglementation des télécommunications au Canada ainsi qu'à la législation applicable, le Groupe d'étude recommande une série de réformes destinées à améliorer le comportement du gouvernement dans les secteurs des télécommunications et des TIC. Ces mesures visent notamment à faire en sorte que les politiques et les programmes du gouvernement soient en harmonie avec les principes de la « réglementation intelligente » appliqués à d'autres institutions et que toutes les parties du cadre de politique et de réglementation des télécommunications au Canada soient coordonnées pour atteindre les mêmes objectifs. Le gouvernement a le pouvoir d'entreprendre des réformes dans ces secteurs avant de toucher à la législation qui modifie la structure institutionnelle. Les recommandations suivantes pourraient être entreprises avant la législation :

- les recommandations 2-2 à 2-5 portant sur les lignes directrices concernant les mesures gouvernementales qui touchent le secteur des télécommunications, et la coordination des travaux des ministères, organismes et programmes du gouvernement d'une manière qui permette de réaliser les objectifs de la politique canadienne des télécommunications;

- la recommandation 5-7 portant sur la disponibilité du spectre pour l'expansion des services à large bande aux régions non desservies du Canada;
- la recommandation 5-11 portant sur un examen des programmes liés aux appareils et au matériel de télécommunications par Industrie Canada;
- les recommandations 7-1 à 7-3 portant sur une politique et une stratégie d'adoption nationales des TIC;
- la recommandation 8-4 portant sur l'établissement du programme d'accès à la large bande U-CAN;
- la recommandation 9-1 portant sur l'examen de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*;
- la recommandation 9-2 portant sur le lancement d'un nouveau programme visant à financer la recherche sur les politiques publiques dans les secteurs des télécommunications et des TIC.

Établissement de groupes de travail

Le Groupe d'étude recommande qu'un certain nombre de groupes de travail soient établis pour entreprendre une partie des travaux détaillés requis pour mettre en œuvre ses recommandations. Selon lui, ce travail devrait être amorcé aussitôt que le gouvernement aura décidé de procéder aux réformes et aux initiatives de politique pertinentes. Les recommandations suivantes touchent à la nécessité de mettre sur pied de tels groupes de travail :

- la recommandation 3-15 portant sur la nécessité d'élaborer des lignes directrices pour adapter les principes du droit de la concurrence au secteur des télécommunications (pour qu'elles soient utilisées par le Tribunal de la concurrence en télécommunications et, avant sa création, par le CRTC);
- la recommandation 3-21 portant sur l'élaboration d'une définition des « services essentiels » dans les marchés canadiens des télécommunications actuels;
- la recommandation 5-9 portant sur la nécessité, pour le CRTC et Industrie Canada, de planifier la transition de la gestion et de l'octroi de licence d'utilisation du spectre au CRTC;
- la recommandation 5-9 portant sur un examen, par Industrie Canada, de son programme d'homologation de matériel terminal;
- la recommandation 9-3 *b)* portant sur la collaboration entre le CRTC, Statistique Canada et Industrie Canada dans le cadre de l'élaboration d'un nouvel ensemble d'exigences d'information pertinente pour leurs besoins respectifs.

Rapports

Le gouvernement pourrait se servir de son autorité, conformément à l'article 14 de la *Loi sur les télécommunications*, pour exiger que le CRTC réponde aux questions suivantes soulevées dans le présent rapport :

- la recommandation 3-3 portant sur une méthode d'établissement des coûts adéquate pour les services d'accès de gros et les infrastructures essentielles;
- la recommandation 9-3 *a)* portant sur les rapports continus au sujet de l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications, et du déploiement et de l'accessibilité d'une infrastructure des télécommunications de pointe;
- la recommandation 9-3 *c)* portant sur un examen visant à déterminer les données sectorielles additionnelles requises pour mener à bien le mandat du CRTC en matière de réglementation et la meilleure façon de les publier en temps utile.

Phase 2

Tel que mentionné précédemment dans ce chapitre, la deuxième phase comprend l'élaboration et la mise en place des modifications législatives nécessaires à la réalisation des recommandations formulées par le Groupe d'étude.

Maintenir une vision commune de la politique

Le Groupe d'étude est d'avis qu'une approche en deux phases pour mettre en œuvre ses recommandations est la façon la plus pratique d'aller de l'avant. Il est aussi d'avis que les trois questions principales qu'on lui a demandé de traiter, soit le cadre réglementaire canadien, l'adoption des TIC et le déploiement de la large bande, devraient être considérées comme des parties intégrantes dans l'ensemble de la politique de télécommunication du Canada.

Différents types de mesures sont nécessaires pour réaliser les objectifs que le Groupe d'étude recommande dans différents volets de la politique de télécommunication. La réforme du cadre réglementaire exige un changement législatif important, et sa mise en œuvre nécessite un certain temps. Les travaux en vue d'améliorer la connectivité et de promouvoir l'utilisation des TIC, en revanche, peuvent commencer immédiatement par l'entremise du programme U-CAN et sous la direction du ministre de l'Industrie et du Conseil consultatif national sur les TIC qui est proposé.

En élaborant une stratégie de mise en œuvre par étapes selon les directives qu'il a proposées, le Groupe d'étude enjoint le gouvernement de ne pas perdre de vue le fait que celui-ci traite différents aspects de ce qui, aux yeux du Groupe d'étude, devrait être une politique nationale harmonisée des TIC.

Pour brancher les Canadiens et tirer au mieux parti de l'utilisation de TIC de réseaux à l'échelle de l'économie et de la société du pays, le Canada a besoin d'un cadre réglementaire moderne facilitant la croissance d'une industrie des télécommunications saine et concurrentielle, capable de déployer des réseaux de pointe et d'offrir des produits et services innovateurs de qualité égale ou supérieure à ceux qui sont offerts dans d'autres pays. La demande et l'« adoption intelligente » de ces réseaux, de ces produits et de ces services peuvent, à leur tour, en retour être accrues par les politiques et les stratégies visant à promouvoir l'accès aux TIC et leur utilisation efficace.

À l'avenir, le Groupe d'étude pense que le gouvernement fédéral devrait avoir une vision très large de la portée des politiques sur les télécommunications et les TIC connexes et faire en sorte que les objectifs et les principes fondamentaux recommandés dans le présent rapport soient appliqués de façon uniforme dans tous les domaines stratégiques. Ainsi, que l'enjeu porte sur la réforme réglementaire, l'accès à la large bande ou l'adoption des TIC, la politique canadienne de télécommunication devrait viser à maximiser la confiance envers le libre jeu du marché, tout en protégeant les consommateurs et en favorisant l'inclusion sociale grâce à des mesures gouvernementales et réglementaires bien ciblées et neutres sur le plan de la concurrence.

Le maintien d'une telle vision commune permettra d'assurer une politique de télécommunication efficace et coordonnée, qui profitera aux consommateurs et à l'industrie, ainsi qu'aux citoyens et aux collectivités. Ainsi, le Canada pourra reprendre et conserver le rang qu'il occupe en tant que chef de file dans la mise au point et l'utilisation des télécommunications afin d'améliorer son bien-être économique et social.

Postface

Table des matières

Convergence des marchés 11-4
Transformations du milieu de la radiodiffusion 11-6
Réglementation asymétrique d'une industrie convergée 11-8
Tendances internationales 11-9
Conclusions et approche proposée 11-10
Propriété étrangère 11-14
Débat en matière de politique 11-15
Avantages et risques de la libéralisation 11-17
Considérations d'intérêt public 11-22
Conclusions et proposition 11-26

Le mandat du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications était de recommander un cadre moderne en matière de politique et de réglementation visant à s'assurer que le Canada continue de disposer d'une industrie des télécommunications solide et concurrentielle à l'échelle internationale, offrant des produits et services de calibre mondial et à coût abordable pour le bénéfice économique et social de tous les Canadiens. Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude devait se pencher sur trois domaines clés : la réglementation des télécommunications, l'accès aux services à large bande et l'adoption des technologies de l'information et des communications (TIC). Dans ce rapport final, il recommande des mesures à prendre dans chacun de ces domaines afin d'atteindre les objectifs généraux de l'examen.

Dans la présente postface, le Groupe d'étude aborde deux questions connexes qui ne faisaient pas précisément partie de son mandat, mais qui influent beaucoup sur l'avenir de l'industrie canadienne des télécommunications :

- les répercussions, sur le cadre de politique et de réglementation de la radiodiffusion du Canada, des tendances de la technologie et du marché qui transforment l'industrie des télécommunications;
- les politiques actuelles qui restreignent la propriété et le contrôle étrangers des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR).

Les tendances de la technologie et du marché, qui ont été abordées au chapitre 1, touchent les industries des télécommunications et de la radiodiffusion. Bon nombre des principaux intervenants de l'industrie canadienne des télécommunications, comme BCE Inc., Rogers Communications Inc., Shaw Communications Inc. et Vidéotron ltée, sont aussi d'importants intervenants dans l'industrie canadienne de la radiodiffusion. La convergence croissante des industries de communications du Canada, se traduisant par le fait que les anciennes compagnies de « câblodistribution » et de « téléphone » offrant à présent une gamme similaire de services de la voix, de données et de vidéo sur les plateformes de protocole Internet (IP) à large bande, augmentera considérablement la concurrence entre les industries des télécommunications et de la radiodiffusion. L'entrée des entreprises de services sans fil dans le milieu de la distribution vidéo intensifiera encore cette concurrence.

La convergence des marchés de télécommunications et de radiodiffusion remet en question le bien-fondé continu de conserver deux cadres distincts de politique et de réglementation, l'un se rapportant aux entreprises de télécommunications comme les compagnies de téléphone titulaires et l'autre, à leurs concurrents dans la plupart des mêmes marchés, à savoir les compagnies de télécommunications par câble.

La deuxième question porte sur les restrictions concernant la propriété et le contrôle étrangers des entreprises canadiennes de télécommunications. Les débats stratégiques sur cette question portent généralement sur des facteurs différents de ceux concernant la propriété ou le contrôle étrangers des radiodiffuseurs canadiens. Dans le cas des entreprises canadiennes de télécommunications, les facteurs stratégiques englobent la concurrence accrue, l'efficacité économique, l'accès au

capital et à la technologie, ainsi que les préoccupations à propos de la sécurité nationale, de l'emploi au Canada et du contrôle des fonctions du siège social. Les débats sur la propriété des entreprises de la radiodiffusion mettent l'accent sur les questions liées à la création et à la distribution du contenu canadien, à l'accès aux sources canadiennes d'information et à la souveraineté culturelle.

Au cours des dernières années, les réseaux des entreprises canadiennes tant de télécommunications que de distribution de radiodiffusion ont de plus en plus servi à fournir à la fois des services de radiodiffusion et d'autres services de télécommunications. Par conséquent, la question consistant à savoir s'il faut assouplir les restrictions en matière de propriété ou de contrôle étrangers de ces infrastructures met inévitablement en jeu deux séries très différentes de considérations et d'intérêts stratégiques.

Même si le Groupe d'étude n'était pas précisément appelé à fournir des recommandations sur ces questions, celles-ci présentent des liens évidents avec les objectifs de l'examen de la politique de télécommunication. Ces liens ont amené le Groupe d'étude à utiliser la présente postface pour suggérer des approches que le gouvernement pourrait utiliser à l'avenir pour mettre fin aux débats stratégiques qui existent depuis longtemps sur ces questions.

Convergence des marchés

Bon nombre des principales tendances qui révolutionnent l'industrie des télécommunications décrites au chapitre 1 et discutées à différents endroits dans le présent rapport, s'appliquent tout aussi bien à l'industrie de la radiodiffusion. Ces tendances sont les suivantes :

- une transition vers les réseaux de communications basés sur IP;
- un plus grand recours aux architectures de réseau ouvertes;
- une convergence des industries des technologies de l'information et des communications et du contenu.

L'effet de ces tendances se manifeste particulièrement dans l'industrie du câble, qui offre à la fois des services de télécommunications et de radiodiffusion. Toutefois, ces tendances commencent aussi à influencer les radiodiffuseurs traditionnels et les autres producteurs de contenu audio et vidéo. Comme il fallait s'y attendre, plusieurs de mémoires présentés au Groupe d'étude soulevaient des questions sur la relation entre la politique et la réglementation des télécommunications et celles de la radiodiffusion.

Les mémoires de diverses parties soulignent les défis de taille que ces tendances posent pour le système canadien actuel de « réglementation parallèle » qui repose sur des cadres stratégiques, législatifs et réglementaires assez distincts pour les industries de la radiodiffusion et des télécommunications.

Une grande entreprise canadienne de radiodiffusion a indiqué qu'il serait de plus en plus difficile pour les organismes de réglementation de veiller à ce qu'une architecture de distribution plus diffuse assure le respect par les EDR de leurs obligations actuelles en vertu du cadre réglementaire en vigueur[1]. Certains représentants de l'industrie de la câblodistribution ont suggéré que la convergence accrue des industries des télécommunications et de la radiodiffusion devrait amener le Groupe d'étude à recommander une plus grande harmonisation entre la politique et la réglementation des télécommunications et celles de la radiodiffusion. Un certain nombre de parties ont mentionné que le cadre réglementaire canadien des télécommunications et celui de la radiodiffusion devraient davantage tenir compte des droits d'auteur, en raison de l'importance accrue de toutes les formes de contenu transmis par les réseaux de télécommunications et de radiodiffusion.

Il y a eu une variété d'autres opinions sur la façon dont le Groupe d'étude devrait aborder l'interface de la politique et de la réglementation en matière de radiodiffusion et de télécommunications, et certains se sont même demandé s'il devrait le faire. Certaines parties, y compris les représentants des syndicats canadiens de l'audio-visuel et certaines entreprises de radiodiffusion, ont indiqué dans leur mémoire que le Groupe d'étude devrait limiter ses recommandations à la politique de télécommunications, sans s'occuper des questions liées à celle de radiodiffusion.

Le Groupe d'étude a décidé que, pour un certain nombre de raisons, il ne serait pas adéquat de formuler des recommandations précises pour changer le cadre canadien de politique et de réglementation de la radiodiffusion. Ces questions ne font pas partie du mandat du Groupe d'étude. Il y a dans la politique de radiodiffusion une interaction complexe d'enjeux culturels, industriels et commerciaux que le Groupe d'étude n'a pas étudiés en détail. De plus, les parties touchées par certains enjeux seraient inquiètes, à juste titre, si le Groupe d'étude faisait des recommandations particulières sur des questions qui concernent leurs intérêts sans avoir effectué un examen complet des répercussions de telles recommandations – et sans offrir à ces parties la pleine possibilité de soumettre des mémoires pertinents.

En même temps, le Groupe d'étude reconnaît que l'environnement changeant augmente les interactions et les tensions entre les politiques actuelles de télécommunication et de radiodiffusion du Canada. Ces transformations de l'environnement technologique et du marché risquent de compromettre le système actuel de la réglementation parallèle, particulièrement en ce qui concerne les compagnies traditionnelles de « téléphone » et de « câblodistribution » qui sont des acteurs importants dans la nouvelle industrie convergée des télécommunications. Ces transformations risquent également de nuire aux politiques et aux mesures réglementaires actuelles qui appuient et favorisent le développement du contenu canadien de radiodiffusion. Le Groupe d'étude considère qu'il est important pour la compétitivité économique du pays et sa souveraineté culturelle, ainsi que pour l'intégrité du système réglementaire canadien, de s'assurer que les mesures visant à promouvoir le développement et la distribution du contenu canadien sont efficaces – et réalistes – compte tenu de l'environnement technologique et du marché dans lequel elles sont appliquées.

---

1 Voir le mémoire d'Astral Média Inc., 15 août 2005, p. 8. Affiché (en anglais) à **www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/Astral_Media_-_Submission.pdf/$FILE/Astral_Media_-_Submission.pdf**.

Selon le Groupe d'étude, le gouvernement du Canada ne devrait pas attendre que la viabilité du cadre réglementaire actuel de la radiodiffusion soit minée par les transformations de la technologie et du marché. Il devrait agir dès maintenant pour examiner ses politiques de radiodiffusion afin qu'elles reflètent les transformations évidentes qui surviennent dans l'environnement de la radiodiffusion.

Transformations du milieu de la radiodiffusion

Même si la rapidité des transformations fait l'objet de discussions acharnées, personne ne peut nier le fait que l'industrie canadienne de la radiodiffusion fait face à des changements radicaux sur le plan de la technologie et du marché. La révolution du protocole Internet permettra bientôt aux consommateurs d'accéder à un plus grand contenu audio et vidéo que ce qu'ils pouvaient obtenir auparavant auprès des radiodiffuseurs canadiens par le truchement d'une variété de réseaux de distribution – dont certains sont assujettis à la réglementation actuelle de la radiodiffusion, alors que d'autres ne le sont pas.

Les organismes de réglementation et les décideurs canadiens sont fiers, à juste titre, de leur rôle de leadership dans la création d'un espace réservé à un contenu national de radiodiffusion diversifié, dans l'ombre des industries nord-américaines dominantes de production et de distribution vidéo qui ont leur siège social aux États-Unis. D'autres pays sont de plus en plus conscients des avantages sociaux, culturels, pédagogiques et économiques qui découlent de la production de leur propre contenu électronique au lieu d'une simple importation de contenu du chef de file dans le marché de la radiodiffusion et du contenu Internet – en l'occurrence, les États-Unis[2]. Il n'y a aucune raison pour que le Canada, un pays caractérisé par la diversité et la créativité de sa population, ne joue pas un rôle de chef de file dans le développement du nouveau contenu électronique pour les réseaux mondiaux de communications.

Toutefois, les transformations dans les technologies et les marchés de distribution de données et de contenu vidéo et audio soulèvent des préoccupations accrues quant à savoir si les politiques actuelles de radiodiffusion représentent la meilleure façon, ou une façon viable, d'exercer un tel leadership à l'avenir. Selon le Groupe d'étude, ces transformations exigent une réévaluation importante du cadre canadien de politique et de réglementation de la radiodiffusion.

Le cadre actuel a été élaboré pour répondre à la possibilité que les marchés canadiens de la radiodiffusion puissent être dominés par des réseaux de radiodiffusion et de distribution vidéo basés aux États-Unis. Face à la marée d'émissions de radiodiffusion attrayantes et à faible prix en provenance des États-Unis, la promotion de la programmation canadienne est devenue un élément clé de la politique canadienne de radiodiffusion – particulièrement dans la partie anglophone du Canada. Les promoteurs du contenu d'émissions canadiennes ont souligné que, sans une intervention réglementaire, les radiodiffuseurs et télédiffuseurs canadiens et les EDR pourraient diffuser des émissions de télévision de haute qualité produites aux

---

2 Le Canada a eu un rôle de leadership dans l'élaboration de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, qui a été adoptée lors de la Conférence générale de l'UNESCO, en octobre 2005. Voir UNESCO, « Le Canada devient le premier État à ratifier la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », 23 décembre 2005. Affiché à **http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=29555&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html**.

États-Unis, surtout des émissions dramatiques, pour le dixième du coût de production du contenu national ou même moins. Par conséquent, les radiodiffuseurs et les EDR canadiens privés semblaient avoir peu d'incitatifs financiers pour diffuser des programmes canadiens telles que des émissions dramatiques ou les émissions pour enfants.

Ces préoccupations, ainsi que d'autres inquiétudes similaires, ont abouti à une forte intervention réglementaire sur les marchés canadiens de distribution du contenu de radiodiffusion. Dans les années 1970, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), alors sous la présidence de Pierre Juneau, a introduit des contingents minimums en ce qui concerne la diffusion de musique canadienne sur les stations de radio[3]. Cette intervention est généralement reconnue comme étant à l'origine de l'industrie moderne de la musique canadienne. Depuis, le CRTC a introduit une gamme de différentes règles de distribution de radiodiffusion, délaissant la radio pour la vidéo et délaissant les contingents pour adopter des mesures telles que celles exigeant la transmission prioritaire des signaux canadiens, la hiérarchisation et la liaison des canaux de transmission par câble et la substitution simultanée de publicités sur les canaux américains de câblodistribution.

Les règles actuelles régissant la distribution de programmes par les radiodiffuseurs conventionnels et la distribution de canaux par câble, satellite et autres EDR ont offert un moyen efficace d'appuyer la production et la distribution du contenu canadien. Les radiodiffuseurs et les EDR obtenaient, et continuent d'obtenir, des licences sous réserve de conditions liées à la transmission préférentielle, aux contingents et aux contributions monétaires directes afin d'appuyer la production et la distribution d'émissions canadiennes.

Toutefois, ces règles remontent à une période où les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications occupaient des créneaux de marché distincts, avec différents fournisseurs de services. Le cadre réglementaire de la radiodiffusion, prévu par la *Loi sur la radiodiffusion*, a été conçu à une époque où les canaux de distribution du contenu de radiodiffusion étaient limités et où des réseaux distincts étaient utilisés pour la diffusion d'émissions de radio, de télévision et de télécommunications. Le public pouvait capter les émissions diffusées uniquement au moyen d'appareils dédiés à cette fin, essentiellement les appareils de radio et de télévision.

De toute évidence, les technologies et les marchés estompent de plus en plus la distinction entre les industries de radiodiffusion et de télécommunications, ainsi que les distinctions entre les types d'appareils utilisés à ces deux fins. Les réseaux de câblodistribution, anciennement dédiés à la « distribution de radiodiffusion », servent de plus en plus à fournir un accès Internet haute vitesse et d'autres services de télécommunications à large bande, notamment les services de la voix sur IP (VoIP). De plus, les réseaux « téléphoniques » servent de plus en plus à transmettre des données et un contenu vidéo à haute vitesse, notamment le contenu distribué auparavant par les réseaux de télévision. De nos jours, un ordinateur portatif, un iPod, un téléphone cellulaire, un BlackBerry, un assistant numérique ou une gamme d'autres appareils s'utilisent indifféremment pour la radiodiffusion, la transmission de données et de voix et d'autres services de télécommunications.

---

[3] Les prix de musique au Canada sont toujours appelés « Junos » en l'honneur des initiatives réglementaires de M. Juneau.

Fait plus important, le nombre de canaux réservés à la distribution de la radiodiffusion, ou du contenu « électronique », n'est plus limité. L'univers de 100 canaux est largement dépassé, et les concepts de « canaux » et de « circuits » semblent désuets. La numérisation répandue des réseaux de câble, satellitaires, filaires et sans fil, conjuguée à une infrastructure sur IP acceptant toutes les formes de communication et de contenu, a irrévocablement changé les marchés de la distribution de radiodiffusion.

Dans le monde d'aujourd'hui, il y a de moins en moins pénurie de canaux, et la technologie permet un accès direct au contenu audio et vidéo de tous genres, d'une manière qui défie la notion traditionnelle de station de radio ou de poste de télévision. Les réseaux convergés de services à large bande de câble, filaires, sans fil et satellitaire offrent de tout, depuis les services de la voix jusqu'à la radiodiffusion et l'accès Internet. Les différentes formes de contenu sont de plus en plus disponibles sur demande et utilisent des plateformes IP qui fonctionnent sur une large gamme de différents réseaux réglementés et non réglementés.

Réglementation asymétrique d'une industrie convergée

Le maintien des restrictions traditionnelles liées à la radiodiffusion en ce qui concerne la distribution du contenu vidéo ou audio sur des réseaux convergés deviendra de plus en plus problématique. Il est facile de comprendre pourquoi les radiodiffuseurs et les EDR réglementés par le CRTC s'inquiètent de la concurrence que leur font les services non réglementés.

On a également exprimé des préoccupations quant à l'application éventuelle des règles du contenu lié à la radiodiffusion pour les services en direct, et quant à l'incidence de telles règles sur le développement de l'infrastructure des réseaux de télécommunications et sur l'adoption et l'acceptation des services en direct au Canada.

L'application stricte des règles énoncées dans la *Loi sur la radiodiffusion* actuelle pourrait influencer considérablement les réseaux de télécommunications et les services en direct. Les producteurs offrent déjà un contenu audio et vidéo par le truchement de sites Web et même de téléphones cellulaires. Les stations de radio et la musique sont largement disponibles sur Internet. De nombreuses entreprises et personnes mettent le contenu audio et vidéo à la disposition du public à partir de sites Web ou par courriel, offrant de l'information, de l'aide et même des services de divertissement aux clients, aux amis et aux listes ouvertes d'utilisateurs.

Sans l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*[4] du CRTC, les entreprises de télécommunications, les fournisseurs de services Internet, ainsi que d'autres entreprises et les particuliers impliqués dans ces activités seraient assujettis aux restrictions sur la distribution du contenu imposées en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'ordonnance d'exemption du CRTC a fourni une clarté et une certitude en temps opportun, ce qui a permis de favoriser la croissance des services en ligne de pointe au Canada. Toutefois, les récentes demandes d'examen de l'exemption en réponse à la commercialisation de nouveaux services ont commencé à ébranler cette certitude et cette clarté. Certaines parties ont suggéré

[4] Avis public CRTC 1999-197, 17 décembre 1999.

que le CRTC étende la réglementation de la radiodiffusion aux nouveaux services qui livrent concurrence à ceux qui sont actuellement réglementés en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Inversement, d'autres ont suggéré que la meilleure ligne d'action serait de commencer à adapter le cadre réglementaire pour permettre aux radiodiffuseurs actuellement réglementés de mieux livrer concurrence dans le nouvel environnement de réseau basé sur IP.

Parallèlement, comme les avantages de la forme actuelle de réglementation de la radiodiffusion diminuent à mesure que l'efficacité s'effrite face aux changements technologiques, il faut reconnaître que les coûts pourraient s'accroître. La réglementation de la radiodiffusion peut imposer des coûts à l'industrie, ainsi qu'à la société et à l'économie canadiennes dans leur ensemble. Elle peut entraver la concurrence dans les marchés de télécommunications à large bande et imposer des contraintes artificielles sur la capacité et l'utilisation des réseaux d'EDR. Par exemple, les EDR doivent réserver une certaine capacité et mettre en œuvre des mesures pour accorder une priorité et hiérarchiser la prestation des divers canaux, de façon à promouvoir les services canadiens. De telles contraintes limitent inévitablement la capacité des exploitants de réseaux d'innover et de déployer les types les plus efficaces de réseaux à large bande. À mesure que des exploitants de réseaux ajouteront des services de distribution de radiodiffusion, de telles règles s'appliqueront à un nombre croissant de réseaux. Pourtant, vu l'émergence des réseaux à large bande sur IP, de telles mesures deviendront probablement de moins en moins efficaces.

Même si les contraintes de la réglementation de la radiodiffusion s'appliquent à toutes les formes d'EDR, elles sont sans doute assumées de façon disproportionnée par l'industrie de la câblodistribution. Les EDR de télécommunications par câble jouent un rôle crucial dans la prestation de services de télécommunications à large bande de pointe au Canada. L'introduction rapide de services par modem câble a propulsé le Canada en tête dans la course mondiale au déploiement des réseaux d'accès à large bande. Le déploiement actuel de plateformes de plus en plus fonctionnelles basées sur le protocole IP est tout aussi important au développement d'une industrie canadienne concurrentielle des TIC. À long terme, en imposant une réglementation restrictive aux réseaux de télécommunications par câble pour promouvoir une forme de distribution en déclin du contenu de radiodiffusion, le Canada pourrait perdre davantage qu'il ne pourrait gagner en favorisant le plein potentiel des nouvelles plateformes IP basées sur la câblodistribution.

Selon le Groupe d'étude, afin de réaliser le plein potentiel des services à large bande au Canada, il faudrait examiner l'asymétrie entre le cadre réglementaire de la radiodiffusion et celui des télécommunications.

Tendances internationales

Un nombre croissant de pays élaborent des cadres réglementaires intégrés qui tiennent compte de la convergence de la distribution des télécommunications et de la radiodiffusion, et ce, du point de vue des consommateurs, de la technologie et du marché. Certains pays, comme ceux de l'Union européenne (UE), défont le lien entre la réglementation du contenu de radiodiffusion et la réglementation des services de télécommunications ou de « distribution » utilisés pour fournir un accès au contenu de radiodiffusion.

De plus en plus, les lois européennes sur les télécommunications et le spectre offrent une assise pour réglementer tous les réseaux de télécommunications – ou « réseaux de communications électroniques », comme on les appelle maintenant. En vertu de la politique de la Commission européene, aucune distinction n'est faite entre la réglementation des réseaux de télécommunications qui ont pris naissance en tant que réseaux téléphoniques et la réglementation de ceux qui ont pris naissance en tant que réseaux de câblodistribution. Des règles distinctes régissent la production et la distribution du contenu de radiodiffusion, mais elles s'appliquent de la même façon à tous les réseaux de télécommunications.

Cette forme de réglementation plus symétrique ou « neutre sur le plan de la technologie » devrait offrir aux exploitants de réseau la liberté d'investir dans l'infrastructure de réseau basée sur IP et de la développer de la manière la plus efficace et efficiente possible en réponse à la demande du marché. En même temps, elle devrait permettre aux politiques visant la promotion du contenu vidéo de se concentrer sur les mesures les mieux adaptées au nouvel environnement de réseau[5].

Conclusions et approche proposée

Comme le Groupe d'étude n'avait pas été appelé à examiner la politique de radiodiffusion du Canada, il ne serait pas de mise qu'il formule des recommandations précises de changements à la réglementation de la radiodiffusion.

Bien que le Groupe d'étude reconnaisse l'existence de liens de plus en plus étroits entre la politique de télécommunication et de radiodiffusion, il considère que des progrès substantiels peuvent être réalisés afin d'améliorer le cadre de politique et de réglementation en télécommunications du Canada sans influer directement sur la politique ou la réglementation de la radiodiffusion. Il est également d'avis que la mise en œuvre de ses recommandations visant la réforme des télécommunications ne devrait pas attendre la tenue d'un examen de la politique de radiodiffusion.

Toutefois, le travail effectué par le Groupe d'étude au cours des dix derniers mois a convaincu ce dernier du besoin d'un examen exhaustif du cadre de politique et de réglementation de la radiodiffusion du Canada par un groupe d'experts indépendants. Le monde a nettement changé depuis les derniers examens importants de la politique de radiodiffusion[6]. Il faudrait mener un autre examen avant que les tendances technologiques et du marché ne mettent en péril le cadre stratégique et réglementaire en place.

Le Groupe d'étude est d'avis que cet examen devrait, à tous le moins, considérer les questions suivantes.

---

5 En 2002, l'OCDE a suggéré que le Canada se dirige vers un environnement plus convergé. Voir OCDE. *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*. Paris, 2002. Disponible en ligne au **http://www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf**.

6 Par exemple, au moment du dernier examen détaillé de la politique de radiodiffusion, effectué en septembre 1986 par le Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, sous la présidence de Gerald Caplan et de Florian Sauvageau, très peu de Canadiens avaient entendu parlé du World Wide Web ou d'« Internet ». Il y a vingt ans, presque personne n'avait prévu le potentiel des réseaux IP pour ce qui est d'assurer une radiodiffusion vidéo et audio faisant concurrence aux radiodiffuseurs conventionnels et par câble.

Cadre législatif – Séparation de la transmission et du contenu

Le Canada a été l'un des premiers pays au monde à reconnaître que les industries des télécommunications et de la radiodiffusion évoluaient vers une convergence. En 1976, il a établi un des premiers organismes « convergés » de réglementation, le « nouveau CRTC » (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), qui s'est vu confier le pouvoir de réglementer les industries de communications par téléphone, ligne privée et satellite, en plus du pouvoir de l'« ancien CRTC » (Conseil de la radio-télévision canadienne), qui réglementait les industries de la télévision, de la radio et de la câblodistribution. Toutefois, le Canada a maintenu « deux solitudes » dans les lois qui régissent la transmission du contenu de télécommunications et de radiodiffusion. La *Loi sur les télécommunications* porte sur la prestation de services de télécommunications, y compris les services d'accès Internet par les « entreprises de télécommunications ». La *Loi sur la radiodiffusion* vise la prestation d'un seul type de services de télécommunications – à savoir, la distribution du contenu de radiodiffusion par des stations, des réseaux et des EDR, principalement l'industrie du câble. Alors que l'industrie des télécommunications par câble est assujettie à la *Loi sur les télécommunications* pour certaines activités de « transmission » non liées à la radiodiffusion, notamment la prestation de services d'accès Internet, ses activités de transmission et son infrastructure de réseau demeurent essentiellement réglementées en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* aussi. Le traitement différent des fonctions de transmission des télécommunications et de la radiodiffusion persiste, mais il est de plus en plus difficile – voire impossible – de distinguer ces deux fonctions.

Les autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[7] ainsi que certains pays en développement ont pris des mesures pour harmoniser leurs cadres législatifs en matière de télécommunication et de radiodiffusion – tout en séparant les règles de transmission et de contenu. Les États-Unis ont une seule loi sur les communications pour les deux industries depuis 1934[8]. Les pays de l'UE, pour leur part, ont fait un grand pas en avant dans la mise en œuvre d'une approche réglementaire convergée pour les services de « transmission » des télécommunications offerts par les entreprises de télécommunications et les réseaux de câblodistribution.

La directive-cadre[9] de 2002 de la Commission européene pour les réseaux de communications électroniques ne fait aucune distinction entre les types de réseaux ou de technologies, mis à part le fait que les réseaux qui utilisent la radiocommunication demeurent assujettis aux exigences d'attribution de licences du spectre. En raison de sa neutralité sur le plan technologique et de l'utilisation des expressions « réseaux de communications électroniques »

---

7 Notons que le récent rapport de 2002 de l'OCDE, (p. 53) suggère que « Le CRTC pourrait examiner plus attentivement la situation de la convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion, notamment en ce qui concerne la fusion des cadres juridiques, de manière à ce que la réglementation de l'acheminement s'inscrivent dans le cadre d'un seul régime réglementaire. »

8 La *Communications Act* de 1934 porte sur les entreprises de télécommunications et de câble dans les différentes parties ou « titres » de la Loi, mais la Federal Communications Commission (FCC) a récemment pris des mesures pour adopter une approche plus cohérente et neutre sur le plan de la concurrence envers le traitement réglementaire des deux industries. La FCC a récemment éliminé l'exigence de la revente des lignes d'accès numérique (LAN) afin d'uniformiser les règles du jeu entre ces fournisseurs et les fournisseurs de services basés sur le câble. Voir FCC, « *FCC Eliminates Mandated Sharing Requirement on Incumbents Wireline Broadband Internet Access services* », 5 août 2005. Affiché (en anglais) à http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-260433A1.pdf

9 Directive 2002/21/CE, 7 mars 2002, sur un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques.

et « services de communications électroniques », définies au sens large, le nouveau cadre est conforme à la convergence de la technologie et du marché, particulièrement entre les réseaux de télécommunications publics conventionnels et les réseaux de câblodistribution.

La directive-cadre de 2002 de la Commission européene porte sur les questions de « transmission ». Une directive distincte se penche sur le « contenu ». La politique sur la radiodiffusion ou la programmation audiovisuelle de l'UE fait l'objet de la directive « Télévision sans frontières[10] ».

Cette tendance vers la convergence des politiques et des lois régissant la « transmission » des télécommunications et de la radiodiffusion, et l'établissement d'une série distincte de règles pour promouvoir le contenu audiovisuel devraient être considérés dans tout examen de la politique canadienne de radiodiffusion. Un tel examen devrait envisager les questions suivantes :

- le bien-fondé d'adopter une législation unifiée pour traiter toutes les formes de « télécommunications » d'une manière cohérente et non discriminatoire; autrement dit, les services de « transmission » électronique des communications, qu'ils soient acheminés sur les anciennes infrastructures de téléphone, de câblodistribution, par satellite, sans fil terrestres ou autres infrastructures;
- l'établissement de « règles sur le contenu » qui sont clairement distinctes, mais compatibles avec la législation unifiée sur les télécommunications, pour faire face à la promotion de services de contenu canadien sur toutes les formes de réseaux de « transmission » électroniques;
- la mise à jour des règles sur le contenu afin de trouver un moyen plus ciblé et efficace pour promouvoir la production et la distribution du contenu canadien compte tenu des changements importants en cours sur le plan de la technologie et du marché, surtout la transition des EDR, des entreprises de télécommunications et des fournisseurs de services de télécommunications sans fil vers les plateformes IP multiservices.

Cadre d'élaboration de politiques – Élaborer une approche cohérente

Selon le Groupe d'étude, le temps est venu d'examiner la relation entre les cadres d'élaboration de politique du gouvernement fédéral pour la radiodiffusion et les télécommunications. Tout comme pour la convergence réglementaire, le Canada a été très tôt un chef de file dans la convergence de l'élaboration de politique. Le Canada avait établi vers la fin des années 1960 le ministère des Communications (MDC), dont le mandat consistait à élaborer des politiques pour les télécommunications, la radiodiffusion et les autres aspects des communications filaires et sans fil. Le MDC a été aboli en 1993 dans le cadre d'une réorganisation générale et d'une réduction du nombre de ministères. Les fonctions d'élaboration de politique de télécommunication du MDC ont été attribuées à Industrie Canada, et ses fonctions d'élaboration de politique en radiodiffusion ont été transférées au ministère du Patrimoine canadien.

Depuis, ces deux ministères ont fonctionné, beaucoup plus que nécessaire, comme « deux solitudes » ayant souvent des programmes stratégiques conflictuels. Cette séparation complète des fonctions d'élaboration de politique dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications ne semble

[10] Directive du Conseil 89/552/CEE du 3 octobre 1989 « visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle ».

pas être la meilleure solution pour faire avancer l'objectif général du Canada consistant à devenir un chef de file dans tous les domaines des TIC[11]. Dans ce contexte, le Groupe d'étude est d'avis que l'examen de la politique canadienne de radiodiffusion devrait se pencher sur les questions suivantes :

- les avantages et les désavantages découlant de l'établissement d'un rôle « convergé » d'élaboration de politique englobant les télécommunications, la radiodiffusion et les autres aspects de la politique des TIC;
- en raison de l'importance des TIC pour l'avenir de la prospérité et de la culture canadiennes, il faudrait envisager l'attribution d'un rôle convergé d'élaboration de politique à un nouveau « ministère des technologies de l'information et des communications ». Un tel ministère deviendrait le centre unifié, au sein du gouvernement du Canada, pour l'ensemble des principaux programmes et politiques portant sur la création et le maintien du leadership du Canada dans les TIC. Comme autre solution, la fonction unifiée d'élaboration de politique pourrait être confiée à un ministère existant, tel qu'Industrie Canada ou Patrimoine canadien. Dans l'un ou l'autre des cas, cette fonction devrait être coordonnée avec celle du Centre national d'adoption des TIC recommandé au chapitre 7 du présent rapport.

Cadre réglementaire – Reconnaître la convergence

Même si le CRTC a le pouvoir de réglementer à la fois les industries des télécommunications et de la radiodiffusion depuis 1976, il les réglemente sous deux mandats complètement distincts, énoncés dans la législation sur la radiodiffusion et les télécommunications. Les employés du CRTC qui sont responsables de la réglementation en radiodiffusion et en télécommunications relèvent pour la plupart de directions séparées, n'ayant que peu de contact régulier. Les conseillers sont un peu plus exposés aux questions liées à la radiodiffusion et aux télécommunications, mais la plupart des conseillers autres que le président et les vice-présidents se sont traditionnellement concentrés dans une seule industrie et ont relativement peu d'expérience dans les activités de l'autre.

Parallèlement, aucune des deux « sections » du CRTC n'a développé d'expertise réelle dans le traitement des questions de propriété intellectuelle, qui revêtent une importance de plus en plus grande dans la réglementation liée au contenu fourni sur les réseaux de radiodiffusion et de télécommunications, surtout sur Internet et les autres plateformes basées sur IP.

En décembre 2005, le CRTC a annoncé une réorganisation du personnel destinée, en partie, à accroître la coordination de ses mandats de réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion. Le Groupe d'étude reconnaît les avantages de cette réorganisation, mais considère qu'il serait avantageux de prendre d'autres mesures. Par conséquent, l'examen proposé de la politique canadienne de radiodiffusion devrait se pencher sur les questions suivantes :

- une réorganisation plus poussée du CRTC pour développer une capacité accrue de faire face aux répercussions des décisions liées à ses mandats en matière de « radiodiffusion » et de « télécommunications » sur les industries de la radiodiffusion, des télécommunications et des TIC en général;

---

11 Un récent rapport de 2002 de l'OCDE, (p. 13) fait remarquer que le CRTC rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine canadien (le ministre responsable de la politique de radiodiffusion). Le rapport indique ceci : « Ce ministère n'étant pas chargé de la réglementation économique, mais de la politique culturelle, il n'est pas évident qu'il constitue le meilleur moyen pour le CRTC de rendre compte au Parlement. »

- une meilleure coordination des fonctions du gouvernement dans le domaine du droit d'auteur, d'une part, et de la politique et de la réglementation des TIC, d'autre part, notamment l'éventualité d'une consolidation des fonctions réglementaires de la Commission du droit d'auteur et des fonctions réglementaires en communications du CRTC.

Propriété étrangère

Un des nouveaux objectifs de la politique canadienne de télécommunication, énoncé dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993, consiste à « promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens ». La Loi prévoit que les non-Canadiens n'ont pas le droit de contrôler une entreprise de télécommunications qui possède ou exploite des installations de transmission. Elle limite également la participation des non-Canadiens à 20 p. 100 des actions avec droit de vote dans une société en exploitation et à 33⅓ p. 100, dans une société de portefeuille.

Restrictions à l'investissement étranger dans le secteur canadien des télécommunications

Le cadre de la politique canadienne de télécommunication de 1987 au Canada, qui a été le premier à établir des restrictions à l'investissement étranger à l'intention des entreprises de télécommunications, a reçu force de loi dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993. L'article 16 de la Loi stipule que, pour être admissible à l'exploitation au Canada, une entreprise de télécommunications doit être « une personne morale constituée ou prorogée sous le régime des lois fédérales ou provinciales et [...] la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien ». Le paragraphe 16(3) de la Loi établit les exigences suivantes de propriété et de contrôle canadiens pour les sociétés qui sont des entreprises canadiennes de télécommunications :

- au moins 80 p. 100 des administrateurs sont des Canadiens;
- au moins 80 p. 100 des actions avec droit de vote émises et en circulation sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;
- la société n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

Le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes* de 1994 établit le niveau minimal de propriété canadienne dans une société de portefeuille à 66⅔ p. 100 des actions avec droit de vote. Cela signifie qu'une entreprise étrangère qui possède 20 p. 100 des actions avec droit de vote dans une entreprise canadienne d'exploitation de télécommunications (propriété directe) peut également posséder une part de 33⅓ p. 100 dans les actions avec droit de vote d'une entreprise qui possède le reste des 80 p. 100 des actions avec droit de vote de l'entreprise canadienne d'exploitation de télécommunications (propriété indirecte), à condition que l'entreprise étrangère n'exerce aucun contrôle.

Les revendeurs ne sont pas assujettis aux exigences de propriété et de contrôle canadiens. Ces dernières ne s'appliquent pas non plus aux stations terrestres par satellite ou aux câbles sous-marins internationaux. Les exploitants de satellite sous une propriété ou un contrôle non canadien peuvent également fournir des services au Canada, s'ils sont autorisés à le faire par Industrie Canada.

L'approche du Groupe d'étude pour examiner les règles sur la propriété et le contrôle dans le secteur des télécommunications repose sur les mêmes principes qui l'ont guidé dans l'examen des autres questions réglementaires des télécommunications faisant partie de son mandat. Le Groupe d'étude est d'avis qu'à ce stade de l'évolution du secteur des télécommunications, le Canada devrait se fier principalement au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique de télécommunication. Lorsqu'elles s'avèrent nécessaires, les mesures réglementaires devraient être efficaces et proportionnelles à leur but et elles ne devraient interférer avec le libre jeu du marché que dans la mesure minimale requise pour atteindre leurs objectifs.

Débat en matière de politique

Le Canada figure parmi le nombre de moins en moins élevé de pays membres de l'OCDE qui imposent toujours des restrictions explicites à l'investissement étranger visant les fournisseurs de services de télécommunications nationaux[12]. Si les barrières juridiques à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications ont été éliminées dans bien des pays, d'autres maintiennent toujours divers types de contrôle *de facto* par la propriété d'entreprises titulaires, des tests d'intérêt public pour l'investissement étranger et d'autres politiques moins explicites. Néanmoins, il est évident que le Canada se classe parmi les pays les plus restrictifs de l'OCDE en ce qui concerne les restrictions explicites à la propriété étrangère des actions avec droit de vote ou aux autres moyens de contrôle des entreprises nationales de télécommunications.

Le maintien de ces restrictions considérables à l'investissement étranger dans les entreprises canadiennes fait l'objet d'un débat animé depuis que ces restrictions ont été annoncées pour la première fois en 1987 et adoptées dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993.

Le débat a été ramené à l'avant-plan en 2003 lorsque les rapports distincts de deux comités de la Chambre des communes (le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie et le Comité permanent du patrimoine canadien) ont tiré des conclusions opposées quant au bien-fondé de maintenir les restrictions touchant l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications.

Dans son rapport *Ouverture sur le monde des communications canadiennes* (avril 2003)[13], le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a recommandé que les exigences de propriété canadienne applicables aux entreprises de télécommunications soient entièrement abolies, y compris l'interdiction du contrôle étranger. Il a également recommandé que toute modification faite aux exigences de propriété et de contrôle canadiens soit applicable, de façon égale, aux entreprises de télécommunications et aux EDR.

---

12 La plupart des pays européens ont libéralisé de façon importante leurs marchés des télécommunications et levé les restrictions à la propriété pour les investisseurs étrangers au cours des années 1990. La plupart des pays qui ont conservé des restrictions à la propriété étrangère sont situés en dehors de l'Europe. Il s'agit plus particulièrement de la Corée du Sud, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et de la Turquie. À la fin des années 1990, les États-Unis ont libéralisé de façon importante leurs règles sur la propriété étrangère, qui s'appliquent aux investissements par d'autres pays membres de l'Organisation mondiale du commerce. Voir FCC, « Commission Liberalizes Foreign Participation in the U.S. Telecommunications Market », 25 novembre 1997. Affiché (en anglais) à **www.fcc.gov/Bureaus/International/News_Releases/ 1997/nrin7042.html**.

13 Affiché à **www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/INST/Studies/Reports/instrp03/03-cov2-f.htm**.

Dans son rapport *Notre souveraineté culturelle : Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne* (juin 2003)[14], le Comité permanent du patrimoine canadien a quant à lui recommandé que les plafonds actuels de propriété étrangère s'appliquant à la radiodiffusion et aux télécommunications soient maintenus. Il a mentionné qu'il « est convaincu que tout assouplissement des règles actuelles concernant la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications pourrait avoir une incidence négative sur le système canadien de radiodiffusion ».

Les mémoires présentés au Groupe d'étude contenaient des positions très différentes et fortement opposées sur les règles d'investissement étranger. Ainsi, certains étaient fermement opposés à toute libéralisation des règles d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications. La plupart favorisaient une libéralisation, mais divergeaient quant à la façon optimale d'y arriver.

Les principales préoccupations face à la libéralisation des règles avaient trait aux incidences que l'élimination des restrictions sur l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications pourraient avoir sur les propriétaires d'EDR qui utilisent leurs infrastructures pour fournir des services de télécommunications ainsi que des services de radiodiffusion. Les règles sur la propriété étrangère visant les EDR sont similaires (quoique non identiques) à celles visant les entreprises de télécommunications. Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* déclare que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ». Les règles sur la propriété étrangère sont énoncées dans une directive adressée au CRTC par le gouverneur en conseil[15].

Les câblodistributeurs étaient initialement autorisés à construire des infrastructures destinées à la distribution des services de radiodiffusion. Au cours des dernières années, ils ont mis à niveau ces infrastructures pour fournir en outre des services de télécommunications, comme l'accès Internet haute vitesse et le service téléphonique. Toutefois, comme ces services de télécommunications sont offerts par des entreprises qui possèdent une licence d'EDR, la propriété et le contrôle de leurs infrastructures sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, et non à celles de la *Loi sur les télécommunications*. Les EDR pourraient donc être désavantagées si les règles de propriété sont assouplies ou abolies en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, mais qu'elles ne le sont pas en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Étant donné que les infrastructures qu'elles possèdent sont désormais utilisées pour acheminer des services de radiodiffusion ainsi que des services de télécommunications, certaines des grandes entreprises de télécommunications du Canada, comme Bell Canada et TELUS Communications Inc., détiennent une licence d'EDR. Par conséquent, même si la *Loi sur les télécommunications* était modifiée pour permettre une propriété ou un contrôle étrangers accrus des entreprises canadiennes de télécommunications, ces grandes entreprises seraient toujours assujetties aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* visant la propriété et le contrôle étrangers. Cela pourrait éventuellement désavantager leurs actionnaires, sur le plan des bénéfices susceptibles de découler d'un transfert de propriété, et affaiblir leur position concurrentielle dans le marché canadien des télécommunications.

---

[14] Affiché à **www.parl.gc.ca/InfocomDoc/37/2/HERI/Studies/Reports/herirp02-f.htm**.

[15] Instruction au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens). Affiché à **www.crtc.gc.ca/frn/legal/noncanad.htm**.

En résumé, la libéralisation asymétrique des règles d'investissement étranger du Canada – c'est-à-dire, la libéralisation des règles d'investissement étranger pour les entreprises de télécommunications et non pour les EDR – pourrait laisser les câblodistributeurs et certaines entreprises de télécommunications dans une position de désavantage concurrentiel injuste.

Avantages et risques de la libéralisation

Avantages généraux de l'investissement étranger

Les analyses économiques qui établissent un lien positif entre l'investissement direct étranger (IDE) et l'efficacité économique sont généralement solides, du moins aux niveaux de l'économie et des industries. L'argumentation économique en faveur de la libéralisation de l'IDE est si bien établie au Canada et dans les autres pays membres de l'OCDE que le débat économique ne vise pas à déterminer si la libéralisation stimule la compétitivité et la productivité nationales, mais dans quelle mesure elle le fait.

L'IDE peut rehausser l'efficacité économique de plusieurs façons. L'entrée et la croissance des entreprises étrangères augmentent les pressions concurrentielles sur toutes les entreprises d'un marché. L'investissement étranger procure souvent des ressources financières, technologiques et humaines, ou d'autres actifs auxquels les entreprises nationales peuvent accéder pour améliorer leur propre rendement. L'IDE peut également inciter les entreprises nationales à prendre des initiatives destinées à réduire ou à éliminer toute inefficacité dans leurs pratiques d'affaires et leurs activités en vue de livrer concurrence aux entreprises étrangères dans un marché. L'investissement étranger peut stimuler l'efficacité économique de plusieurs façons[16] :

- l'« adoption » de technologies étrangères par les entreprises nationales, par exemple au moyen de copies ou d'imitations (légales) intégrées aux intrants achetés auprès des affiliées multinationales qui font affaires dans l'économie d'accueil, ou encore le transfert de technologie par les scientifiques, les ingénieurs et les autres employés d'affiliées multinationales qui quittent leur emploi pour lancer de nouvelles entreprises dans l'économie d'accueil ou se joindre à une entreprise nationale;
- l'« appropriation » par les entreprises nationales d'investissements dans la formation et d'autres investissements dans le capital humain en général, dans le cadre desquels une partie de cet investissement est payé par les affiliées multinationales mais où celles-ci ne recouvrent pas leurs investissements, soit parce que les employés formés partent pour démarrer leur propre entreprise ou vont travailler pour des entreprises nationales;
- l'adoption de fonctions de gestion stratégique, de marketing, de gestion des ressources humaines et d'autres fonctions de gestion par les entreprises nationales, qui contribuent à améliorer l'efficacité de ces dernières.

16 Stephen Globerman, « Conséquences des restrictions à la propriété étrangère pour l'économie canadienne – une analyse sectorielle », document de discussion nº 7, Industrie Canada, avril 1999, p. 4. Affiché à http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp07f.pdf/$FILE/dp07f.pdf.

L'IDE est souvent associé à une vaste gamme d'autres avantages économiques. Toutefois, un lien causal direct entre l'IDE et ces avantages est plus difficile à établir, et l'ampleur des avantages potentiels est plus difficile à mesurer. Parmi les exemples, on compte la création d'emplois, la stimulation due aux effets de la balance positive des paiements, y compris la production nationale qui remplace l'importation et le soutien à l'investissement national (c.-à-d., formation brute de capital fixe)[17].

Investissement étranger dans le secteur des télécommunications

Les économistes et les gouvernements ont accordé beaucoup d'attention aux avantages économiques retirés par les pays d'accueil de l'IDE. Toutefois, une grande partie de la recherche a porté sur l'économie globale. Moins d'attention a été accordée à la quantification des incidences qu'exercent les restrictions de la propriété étrangère sur le secteur des télécommunications, particulièrement dans les économies industrialisées comme celle du Canada. Néanmoins, la recherche disponible laisse entendre que la libéralisation des règles d'investissement étranger dans les télécommunications peut aider à améliorer l'efficacité économique et à accroître le choix des consommateurs sur les marchés des télécommunications.

Un certain nombre de mémoires présentés au Groupe de travail ont cité une étude de 2003 menée par Network Research Inc.[18]. Selon cette étude, les restrictions de la propriété étrangère augmentent le coût du capital d'au moins 1,06 $ par mois par abonné pour une compagnie de téléphone titulaire et d'au moins 2,61 $ par mois par abonné pour les câblodistributeurs canadiens. Le Groupe d'étude note que le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie avait conclu, à la lumière de cette étude et des preuves empiriques des participants de l'industrie, que les règles d'investissement étranger du Canada dans le secteur des télécommunications augmentent le coût des investissements et ont un effet dissuasif sur ces derniers.

Le Groupe d'étude a également considéré les éléments de preuve fournis selon lesquels les règles d'investissement étranger du Canada ont une incidence négative sur les structures de financement des entreprises canadiennes de télécommunications. En limitant la capacité des entreprises de recueillir des capitaux propres en dehors du Canada, les restrictions à l'investissement étranger incitent à recourir à l'endettement plutôt qu'aux capitaux propres et à recueillir une plus grande part de capitaux propres au Canada que ce que ces entreprises feront autrement.

Un certain nombre d'entreprises de télécommunications, particulièrement celles dans les segments de marché émergents des télécommunications sans fil, ont soutenu que les règles d'investissement étranger dissuadent les investisseurs étrangers d'acheter des actions sans droit de vote (c.-à-d., les actions qui ne sont pas directement assujetties aux règles d'investissement étranger), même si leur prix est très attrayant. Les restrictions relatives à l'achat et à la vente

---

17 Voir Donald G. McFetridge, *Evaluation of Current Policy Towards Inbound FDI*, document préparé pour CTPL, Trade and Investment Conference, Université d'Ottawa, 19 novembre 2004, Ottawa, Université Carleton, département de l'économie, révisé en décembre 2004, p. 2. Affiché (en anglais) à **www.carleton.ca/ctpl/conferences/documents/EvaluationofCurrentPolicyTowardsInwardFDI-McFetridge.pdf**.

18 *The Implications of Foreign Ownership Restrictions Upon the Canadian Cable Television Industry*, Oakville, Ont., 12 février 2003. Affiché (en anglais) à **www.ccta.com/CMFiles/26-03-cunningham50MAA-912004-6046.pdf**.

d'actions avec droit de vote découragent certes les investisseurs stratégiques. Dans certains cas, les investisseurs stratégiques étrangers peuvent certainement ajouter de la valeur aux investissements dans les fournisseurs de nouveaux services de télécommunications et de technologie. À cet égard, voici un des commentaires présentés[19] :

> [TRADUCTION] Les investisseurs stratégiques peuvent se spécialiser dans les situations à risque élevé, ou ils peuvent être des fournisseurs éventuels d'expertise, de technologie ou de réputation. Le transfert des actifs stratégiques est complexe. Un simple accord de redevances ne suffit généralement pas. Les accords visant à transférer les actifs stratégiques et intangibles impliquent souvent une partie non négligeable du capital-actions (c.-à-d., avec droit de vote). Il ne s'agit pas d'une simple question de marchandage. Un accord de ce type s'inscrit dans l'intérêt mutuel des deux parties à la transaction. La solution de rechange peut se traduire soit par l'absence de transfert ou par un transfert qui est fort retardé.

Durant les audiences du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie et dans les mémoires présentés au Groupe d'étude, certaines entreprises canadiennes de télécommunications (y compris des entreprises sans fil) ont mentionné que les règles de propriété étrangère limitent leur capacité d'attirer des investisseurs stratégiques. Des preuves non scientifiques appuient ce point de vue, mais aucune étude empirique directement pertinente n'a été portée à l'attention du Groupe d'étude.

Un certain nombre d'études ont été menées sur l'incidence de la libéralisation de l'investissement étranger dans les secteurs des télécommunications dans les autres pays[20]. En général, ces études mettent en évidence des liens positifs entre la libéralisation de l'investissement étranger et la performance économique du secteur des télécommunications au sein des pays à l'étude. Par exemple, une analyse économétrique effectuée par l'OCDE s'est penchée sur les effets de la libéralisation de l'entrée et de la privatisation sur la productivité, les prix et la qualité des services d'interurbain (national et international) et des services de téléphone cellulaire mobile dans 23 pays membres de l'OCDE au cours de la période 1991-1997. Les auteurs de l'étude[21] ont tiré la conclusion suivante :

> En contrôlant les développements technologiques et les différences dans la structure économique, les estimations des données du groupe d'experts montrent que la concurrence prospective (en fonction du nombre d'années restantes avant la libéralisation) et la concurrence effective (en fonction de la part de nouveaux venus ou du nombre de concurrents) améliorent la productivité et la qualité, en plus de réduire les prix de tous les services de télécommunications à l'étude.

---

19 McFetridge, *op. cit.*, p. 12.

20 Voir, par exemple, Steven Globerman, *Modern Telecommunications Infrastructure and Economic Performance*, 2004; Steven Globerman, « Foreign Ownership in Telecommunications: A Policy Perspective », dans *Telecommunications Policy*, vol. 19, nº 1 (1995) p. 2-28; Scott J. Savage, Alan Schlottman et Bradley S. Wimmer, *Telecommunications Investment, Liberalization and Economic Growth*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, publication 03-30, Washington, D.C., décembre 2003, affiché (en anglais) à **www.aei.brook.edu/admin/authorpdfs/page.php?id=306**; Gary C. Hufbauer et Edward M. Graham, « "No" to Foreign Telecoms Equals "No" to the New Economy », dans *International Economics Policy Briefs*, nº 00-7, septembre 2000, affiché (en anglais) à **www.iie.com/publications/pb/pb00_7.pdf**; Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique, *Assessing Economic Impact of Foreign Ownership Restrictions in the Telecomunications Services Industry*, Industrie Canada, juillet 2001.

21 Olivier Boylaud et Giuseppe Nicoletti, *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*, Document de travail de l'OCDE nº 32, 2001/1, OCDE, 2000. Affiché (en anglais) à **www.oecd.org/dataoecd/24/33/2736298.pdf**.

Le Groupe d'étude considère que cette étude et les autres études internationales n'offrent qu'un appui indirect de la libéralisation de l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications du Canada. Des circonstances très différentes et souvent uniques influencent la performance des marchés des télécommunications dans différents pays, y compris l'état de développement du secteur des services de télécommunications, les régimes de réglementation et les circonstances économiques générales. Pour cette raison, l'approche à l'égard des règles d'investissement étranger devrait tenir pleinement compte du cadre de réglementation canadien applicable aux fournisseurs de services de télécommunications, y compris leur réglementation en vertu des lois régissant la radiodiffusion. Cette approche devrait également tenir compte de l'intérêt public canadien plus général en ce qui a trait au développement futur du système de télécommunications.

La performance du Canada dans les marchés des services sans fil et à large bande

Lorsqu'on tient compte des avantages et des risques éventuels reliés à la libéralisation des restrictions relatives à la propriété étrangère du Canada, il importe de se poser les questions suivantes :

- Quelle performance les marchés canadiens des télécommunications affichent-ils de nos jours?
- Afficheraient-ils une meilleure performance si les restrictions liées à l'investissement étranger étaient assouplies?

Si les marchés canadiens affichaient une des plus hautes performances au monde dans tous les segments, l'argumentation en faveur de la libéralisation ne serait pas aussi forte que s'ils offraient aux Canadiens des services moins nombreux, de moins bonne qualité ou à prix plus élevés que les marchés dans les pays ayant moins de restrictions.

Le chapitre 1 du rapport donne un aperçu de la performance des marchés canadiens des télécommunications par rapport à celle des autres pays membres de l'OCDE. Par le passé, les Canadiens ont joui des services téléphoniques de base de la meilleure qualité et parmi les moins chers au sein de l'OCDE et du G7. Les données du chapitre 1 indiquent que les fournisseurs canadiens de services de télécommunications ont généralement bien servi le pays. Le service téléphonique filaire est offert à 99,5 p. 100 des ménages canadiens, et 96 p. 100 d'entre eux sont abonnés au service. Ce dernier chiffre a légèrement diminué au cours des dernières années car le service sans fil a parfois remplacé le service filaire. Le Canada se classe septième parmi les pays membres de l'OCDE et deuxième parmi les pays du G7 en ce qui concerne le nombre d'abonnés à une ligne téléphonique principale par 100 habitants.

Le Canada a été un chef de file mondial dans la prestation de services de télécommunications à large bande à ses citoyens. Au milieu des années 1990, le Canada a été le premier pays membre de l'OCDE au monde à déployer la technologie de ligne d'accès numérique (LAN) et le deuxième à déployer la technologie du modem câble. Jusqu'en 2003, le Canada s'est classé deuxième au chapitre du nombre d'abonnés aux services à large bande par 100 habitants.

Toutefois, le rôle du Canada en tant que chef de file dans le déploiement des services à large bande a enregistré un certain recul. En juin 2005, le Canada s'est classé au sixième rang en ce qui concerne le nombre d'abonnés par 100 habitants et au sixième rang en ce qui concerne le prix le plus bas pour les services à large bande parmi les pays membres de l'OCDE. Tel que mentionné au chapitre 1, le Canada risque de prendre encore plus de retard à mesure que d'autres pays, dont les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud, avancent à grands pas dans le déploiement de réseaux de pointe et à haute vitesse au moyen de la technologie de fibre optique jusqu'au domicile (FTTH), avec des vitesses jusqu'à concurrence de 100 Mbps.

La performance comparative du Canada n'a pas été aussi bonne dans le domaine des services de télécommunications sans fil. C'est un indicateur troublant, car les services sans fil, mobiles comme fixes, jouent un rôle de plus en plus important dans la productivité canadienne ainsi que pour la commodité, les divertissements, la sécurité et les autres avantages sociaux que les Canadiens tirent des télécommunications.

Aujourd'hui, le Canada se classe avant-dernier parmi 30 pays membres de l'OCDE en ce qui concerne le nombre d'abonnés aux services sans fil par 100 habitants. Des raisons historiques expliquent le retard du Canada, notamment le faible coût comparatif des services filaires au Canada et le fait que les fournisseurs de services sans fil canadiens n'imposent pas leurs frais selon le principe de la facturation de l'appelant – principe utilisé dans plusieurs autres pays membres de l'OCDE. Toutefois, les circonstances des marchés canadiens s'appliquent aussi aux marchés américains. Durant le troisième trimestre de 2005, le taux de pénétration des services sans fil aux États-Unis (67 par 100 habitants) était bien supérieur au taux canadien de 50,6[22]. En plus d'avoir une pénétration plus faible des services sans fil mobiles que les États-Unis, le Canada affiche un usage beaucoup plus faible – environ 52 p. 100 de l'usage moyen aux États-Unis, en minutes d'utilisation par mois. Comme autre paramètre connexe, le prix des services sans fil canadiens est relativement élevé. Le Canada se classe 10^{e} parmi les pays membres de l'OCDE au chapitre des prix demandés aux clients à faible usage, 7^{e} au chapitre de ceux des clients à usage moyen et 13^{e} au chapitre de ceux des clients à usage élevé.

Il y a lieu de croire que les marchés émergents des télécommunications, particulièrement le marché des services à large bande sans fil fixes, développent et déploient de nouveaux services plus rapidement aux États-Unis et dans plusieurs autres pays, qu'au Canada. On a assisté à un déploiement rapide de nouveaux services sans fil fixes innovateurs dans la plupart des pays membres de l'OCDE à l'extérieur de l'Amérique du Nord, par des fournisseurs de services ayant des licences régionales et nationales. Le Canada n'a pas été en mesure d'avancer aussi rapidement et ce, pour plusieurs raisons.

Il est probable que la qualité, le prix et la disponibilité des services sans fil – tant mobiles que fixes – s'amélioreraient considérablement si les restrictions à la propriété étrangère au Canada étaient libéralisées. On a mentionné au Groupe d'étude que les marchés canadiens des télécommunications ne sont pas aussi concurrentiels que ceux des États-Unis. Le nombre de

22 Voir Merrill Lynch, Global Wireless Matrix, 3Q2005.

fournisseurs de services mobiles est tombé à trois, et ils appartiennent tous trois à des groupes de téléphonie filaire ou de câble. Le Canada tarde à adopter des initiatives pro-concurrentielles, comme il est mentionné au chapitre 1.

Le Canada est l'un des rares pays membres de l'OCDE, voir le seul, où un ou plusieurs grands exploitants internationaux de services sans fil ne participent pas activement à la prestation de services sans fil. La plupart des grands exploitants multinationaux de services sans fil ont fourni aux États-Unis et à la plupart des autres pays membres de l'OCDE d'importants transferts de nouvelles technologies, des capitaux et du savoir-faire en matière de marketing et de gestion, mais ils ne sont pas en mesure de participer pleinement aux marchés canadiens. D'après l'expérience des autres pays, il semble difficile de contester le fait que leur présence améliorerait la gamme, la qualité et le prix des services sans fil mis à la disposition des Canadiens.

Selon le Groupe d'étude, la même constatation s'appliquerait aux marchés des services sans fil fixes à large bande – marchés qui sont un gage de succès pour la capacité du Canada d'assurer une connectivité à large bande à ses citoyens et de déployer des services qui améliorent la productivité des entreprises canadiennes. En conséquence, le Groupe d'étude est d'avis que l'argumentation en faveur de la libéralisation des restrictions du Canada relatives à l'investissement étranger est plus forte que jamais dans les marchés émergents, où la performance canadienne accuse un retard par rapport à celle des autres pays – en l'occurrence les marchés des services sans fil mobiles et fixes.

Considérations d'intérêt public

Les raisons économiques à l'origine de la libéralisation des règles visant l'investissement étranger dans les marchés canadiens des télécommunications sont solides, particulièrement dans les marchés émergents, où la technologie mondiale et les autres transferts de savoir-faire pourraient accélérer le déploiement de services de pointe. Toutefois, le Groupe d'étude a aussi examiné les préoccupations exprimées par certaines parties voulant que la libéralisation limite la capacité du Canada d'atteindre d'autres objectifs stratégiques et de protéger l'intérêt public à de nombreux autres égards. Ces préoccupations visaient souvent la place qu'occupent les entreprises de télécommunications les plus importantes au Canada sur les marchés canadiens de télécommunications et de radiodiffusion. Deux entreprises, BCE Inc. et TELUS Corp., représentent 80 p. 100 de toutes les recettes en télécommunications[23], et deux autres entreprises, Rogers Communications Inc. et Shaw Communications Inc., représentent environ 70 p. 100 de toutes les recettes de télécommunications par câble au Canada[24]. Trois de ces quatre entreprises, soit BCE, TELUS et Rogers, représentent 92 p. 100 du marché des services sans fil mobiles en ce qui a trait au nombre d'abonnés, et 85 p. 100 pour ce qui est des recettes[25].

---

23 Données tirées de *Perspectives des communications de l'OCDE 2005*, OCDE.

24 Voir National Bank Financial, Communications and Media, 5 janvier 2006 (Rogers Communications et Shaw Communications).

25 Basé sur les résultats financiers des entreprises concernées.

Parmi les préoccupations d'intérêt public concernant le contrôle étranger des entreprises de télécommunications au Canada, voici quatre exemples se rapportant respectivement au maintien des sièges sociaux et à leurs fonctions pour les entreprises de télécommunications au Canada; à la conservation des emplois et au maintien des employés hautement qualifiés dans le secteur des télécommunications; au maintien au Canada des activités de recherche-développement (R-D); et à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale au Canada.

Emplacement et fonctions des sièges sociaux

On se préoccupe que, dans certains cas, l'acquisition d'une entreprise canadienne par une société étrangère pourrait donner lieu au transfert des fonctions du siège social de l'entreprise aux États-Unis ou dans une autre compétence étrangère, soit celle où se situe la société mère. Il y a des cas où ce scénario s'est produit par le passé. La nature hautement réseautée des services de télécommunications facilite la centralisation de certaines fonctions de gestion et de contrôle de réseau. Toutefois, ces fonctions pourraient être établies dans différents endroits, soit au Canada ou dans un autre pays, et il n'est pas certain que le Canada perdrait les fonctions du siège social ou les activités de contrôle de réseau même si certaines entreprises canadiennes se retrouvaient sous le contrôle de sociétés étrangères.

Néanmoins, une préoccupation subsiste, particulièrement dans le cas des grandes entreprises canadiennes de télécommunications ayant des fonctions élaborées au siège social. Selon cette préoccupation, le transfert des droits de propriété à des entreprises américaines ou d'un autre pays pourrait mener au transfert, à l'extérieur du Canada, des postes réservés au personnel qualifié et des postes à salaire élevé. De même, on craint qu'une entreprise sous contrôle étranger ne se fie plus, dans la même mesure, aux services canadiens d'ingénierie, de finances, de conseils en gestion et autres services de consultation, à savoir des services auxiliaires des fonctions des sièges sociaux.

Emploi et talent mobile

Comme question connexe, le Groupe d'étude constate que le Canada fera face à un important défi démographique. Auparavant caractérisé par un marché du travail excédentaire, le Canada aura bientôt un marché du travail déficitaire, dans le cadre duquel il fera probablement face à des pénuries de main-d'œuvre dans tous les secteurs et régions du pays[26]. Dans ce contexte, on a exprimé des préoccupations selon lesquelles l'acquisition d'entreprises canadiennes de télécommunications par des sociétés étrangères pourrait mener à la perte de personnel hautement qualifié ou à la diminution de nouvelles possibilités d'emploi – en plus des emplois liés aux fonctions des sièges sociaux.

---

[26] Selon le ministère des Finances, « À l'heure actuelle, on dénombre au Canada plus de cinq personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) pour chaque personne ayant l'âge de la retraite (65 ans et plus). D'ici 15 ans, ce ratio devrait diminuer pour s'établir à 4 pour 1, et on prévoit qu'il sera inférieur à 2,5 pour 1 en 2050. ». Ministère des Finances, *Plan pour la croissance et la prospérité*, Ottawa, novembre 2005, p. 61. Affiché à www.fin.gc.ca/ec2005/ec/eccf2005.pdf.

Il n'est pas certain qu'une telle perte d'emplois se produirait dans le secteur des télécommunications, compte tenu du fait que les acquéreurs étrangers sont fortement encouragés à conserver et à attirer des personnes hautement qualifiées capables de diriger une entreprise de télécommunications axée sur le savoir. Il est en outre probable que les investissements en installations nouvelles, domestiques ou étrangères, dans le secteur des télécommunications créeraient des emplois. De tels investissements pourraient aussi inciter les travailleurs de plus en plus mobiles et qualifiés à rester au Canada plutôt que d'émigrer vers d'autres pays.

Recherche-développement

La R-D dans le secteur des télécommunications et dans les industries des TIC en général s'avère importante pour l'industrie des télécommunications elle-même, mais aussi de façon plus large pour la prospérité économique future du Canada. Comme discuté de façon plus détaillée au chapitre 7, en l'absence d'une base solide de R-D en télécommunications (et en TIC), le Canada ne disposera pas des personnes, des idées et des réseaux de savoir nécessaires pour façonner et mettre en œuvre efficacement des stratégies d'adoption des TIC dans l'ensemble de l'économie canadienne.

Dans ce contexte, le poids des données économiques veut que l'investissement étranger apporte d'importantes capacités en R-D au Canada – y compris, sans s'y limiter, des investissements en installations nouvelles. Néanmoins, en cas de prise de contrôle de certaines entreprises canadiennes par des intérêts étrangers, les conséquences pour la performance en R-D canadienne pourraient se révéler une question d'intérêt public. La principale préoccupation peut ne pas se rapporter nécessairement aux activités de R-D réalisées directement par une entreprise de télécommunications acquise par une société étrangère, mais plutôt à la volonté future de cette entreprise d'acheter des produits et des technologies innovateurs d'autres entreprises canadiennes qui ont fait partie de sa chaîne d'approvisionnement, plutôt que d'acheter auprès des entreprises de la chaîne d'approvisionnement de l'acquéreur étranger.

Sécurité publique et sécurité nationale

De nombreuses soumissions présentées au Groupe d'étude ont soulevé la question de l'incidence de la libéralisation des investissements étrangers dans le secteur des télécommunications sur la capacité du Canada de protéger ses intérêts en matière de sécurité publique et de sécurité nationale. Le Groupe d'étude constate aussi que les règles visant l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications, lesquelles sont fondées sur les restrictions d'actions avec droit de vote, pourraient ne pas répondre complètement aux préoccupations liées à la sécurité nationale.

Le Canada n'a pas été exempt des préoccupations liées à la sécurité nationale, qui ont pris de l'ampleur partout dans le monde au cours des dernières années. Le Groupe d'étude constate que le 20 juin 2005, le ministre de l'Industrie a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-59, *Loi modifiant la Loi sur Investissement Canada*, qui « permettrait au Canada d'examiner les investissements en provenance de l'étranger dans les rares cas où ceux-ci risqueraient de porter atteinte à la sécurité nationale du Canada[27] ». Le Parlement n'a pas adopté ce projet de loi, qui est mort au feuilleton en décembre 2005.

---

27 « Le ministre de l'Industrie propose des modifications à la *Loi sur Investissement Canada* », Communiqué d'Industrie Canada, 20 juin 2005. Affiché à www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be3274852564820068dc64/85256a5d006b9720852570260050 5e0d!OpenDocument

L'infrastructure des télécommunications joue un rôle essentiel dans la sécurité nationale de tout pays. La mise en œuvre de lois efficaces en matière d'écoute électronique, de cyberfraude et de droit pénal général pourrait donner suite à la plupart des préoccupations liées à la sécurité nationale. Toutefois, dans l'environnement de sécurité accrue du XXI[e] siècle, il est très probable que l'acquisition, par des sociétés étrangères, d'entreprises de télécommunications de pays membres de l'OCDE tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Japon pourrait tout de même soulever des préoccupations liées à la sécurité nationale, notamment en fonction de la nationalité et de la motivation de l'acquéreur. Ces pays exercent un contrôle explicite ou implicite sur les investissements étrangers dans leurs entreprises de télécommunications.

Incidences sur la politique de radiodiffusion

Même si les préoccupations d'intérêt public énoncées ci-dessus ont été soulevées dans le contexte de la libéralisation au Canada des restrictions à la propriété étrangère applicables aux entreprises de télécommunications, les principales préoccupations soulevées au cours des dernières années ont trait à l'incidence d'une telle libéralisation sur l'efficacité de la politique canadienne de radiodiffusion.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude constate qu'au cours de la même année, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a recommandé la libéralisation des restrictions à la propriété étrangère applicables aux entreprises de télécommunications alors que le Comité permanent du patrimoine canadien recommandait « de maintenir les règles actuelles afin de protéger le système de radiodiffusion du Canada contre une domination étrangère ». Les membres du milieu canadien de production de la radiodiffusion et d'organismes connexes ont exprimé des préoccupations similaires à plusieurs reprises.

La préoccupation est en partie fondée sur l'hypothèse raisonnable que l'élimination des restrictions à l'investissement étranger applicables aux entreprises de télécommunications forcerait le gouvernement à éliminer également les restrictions à l'investissement étranger dans les EDR qui sont exploitées dans le même marché que les entreprises de télécommunications.

Puisque les entreprises de télécommunications font de plus en plus concurrence dans les mêmes marchés que les EDR, le Groupe d'étude convient qu'il serait inéquitable sur le plan de la concurrence, et nuisible sur le plan financier, que l'industrie des EDR conserve les restrictions à la propriété étrangère applicables si elles sont éliminées pour les entreprises de télécommunications. Dans la mesure où l'élimination de ces restrictions mènerait à un accès accru et à moindre coût aux marchés des capitaux étrangers, le cadre réglementaire en matière de propriété étrangère devrait traiter de façon équitable les deux types de concurrents.

Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis qu'il devrait être possible de trouver une méthode progressive et flexible pour libéraliser les restrictions à la propriété étrangère au Canada. Cette méthode devrait traiter de façon équitable les principaux intervenants des deux industries, tout en permettant au Canada de bénéficier à court terme des investissements étrangers dans des

concurrents nouveaux et plus petits, particulièrement lorsqu'il s'agit de marchés émergents où de tels investissements sont susceptibles d'accroître considérablement l'efficacité et le rendement des marchés canadiens des télécommunications.

Conclusions et proposition

Parmi les pays membres de l'OCDE, le Canada a conservé un ensemble de règles parmi les plus restrictives et rigides limitant l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications. Cependant, le Groupe d'étude constate que les pays qui ont éliminé, ou libéralisé considérablement, leurs restrictions à l'investissement étranger dans leur secteur des télécommunications n'ont généralement pas renoncé à la capacité globale de tenir compte des préoccupations d'intérêt public liées à l'investissement étranger dans ce marché. D'autres pays membres de l'OCDE ont des sauvegardes explicites ou implicites pour veiller à ce que l'investissement étranger dans leurs marchés des télécommunications soit utile et ne nuise pas à leur intérêt public national.

Aux États-Unis, par exemple, la *Communications Act* de 1934 permet à la FCC de refuser d'octroyer des licences radio à des entreprises dont le contrôle par des investissements étrangers dépasse 25 p. 100, s'il y va de l'intérêt public. En cette ère de communications sans fil, la protection de l'intérêt public a une portée très étendue. De plus, le gouvernement américain conserve un droit de regard discrétionnaire considérable sur l'examen de tout IDE à des fins de sécurité nationale[28]. Le Groupe d'étude a appris que d'autres mécanismes de surveillance peuvent servir à faire un examen des investissements étrangers dans des infrastructures clés des télécommunications des pays membres de l'UE et d'autres pays membres de l'OCDE.

Le Groupe d'étude voit des avantages importants au fait d'éliminer au Canada les restrictions rigides et inflexibles à la propriété étrangère qui existent actuellement dans les marchés des télécommunications et de les remplacer par un régime plus souple permettant d'accepter les investissements étrangers qui procurent un avantage au Canada et de refuser ceux qui ne le font pas.

Selon un tel régime, on pourrait considérer, d'une part, les avantages éventuels de catégories précises d'investissement (tels que la promotion de la concurrence, un meilleur service et une innovation dans des marchés dont le rendement n'est pas aussi élevé qu'il devrait l'être) et d'autre part, les risques (tels que ceux décrits dans la section de la postface traitant de préoccupations d'intérêt public). D'autres facteurs mettant en jeu les intérêts du Canada pourraient aussi être pris en considération, comme la sécurité et les négociations ou relations commerciales multisectorielles. Par exemple, il n'est peut-être pas de l'intérêt du Canada d'approuver un investissement provenant d'un pays qui maintient des barrières non tarifaires au commerce canadien dans d'autres marchés importants. Un régime d'investissement plus flexible permettrait d'équilibrer l'intérêt public canadien, sans toutefois empêcher la population du pays d'obtenir les avantages réels qui pourraient être réalisés grâce à des investissements étrangers.

---

[28] Aux États-Unis, l'article 5021 de la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 avait modifié l'article 721 de la *Defense Production Act* de 1950 pour accorder au président des États-Unis le pouvoir de suspendre ou d'interdire toute acquisition, fusion ou prise en charge étrangère d'une société américaine qui est jugée menacer la sécurité nationale des États-Unis (communément appelé la disposition d'Exon Florio).

Comme le constate le Groupe d'étude, la relation entre la politique canadienne de radiodiffusion et celle de télécommunication s'est révélée un enjeu important dans le cadre des débats sur la libéralisation au Canada des restrictions à l'investissement étranger dans l'industrie des télécommunications. Même si l'élimination des restrictions en télécommunications augmentait la compétitivité de l'industrie des télécommunications dans des segments de marchés clés et améliorait la productivité des marchés canadiens des télécommunications, des préoccupations sont constamment soulevées quant aux incidences sur la politique canadienne de radiodiffusion – particulièrement les incidences qu'un investissement étranger accru dans des EDR canadiennes par câble et par satellite aurait sur la radiodiffusion au Canada.

Le Groupe d'étude a laissé entendre ci-dessus que l'examen proposé de la politique de radiodiffusion devrait résoudre les questions liées à la séparation entre, d'une part, la politique canadienne sur la radiodiffusion relative au « contenu » et, d'autre part, les politiques de « transmission » des télécommunications. Une telle séparation permettrait la création de règles symétriques visant l'investissement étranger, applicables aux entreprises de télécommunications traditionnelles ainsi qu'aux entreprises de câblodistribution et de communications par satellite qui font maintenant affaires dans les mêmes marchés de télécommunications.

En attendant que cet examen soit mené à bien, le Groupe d'étude propose que le gouvernement adopte une démarche progressive et flexible pour libéraliser les restrictions à l'investissement étranger applicables aux fournisseurs de services de télécommunications dans la mesure où ceux-ci ne sont pas assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*. La propriété et le contrôle des entreprises canadiennes de télécommunications devraient faire l'objet d'une libéralisation en deux phases :

- Dans une première phase, la *Loi sur les télécommunications* devrait être modifiée pour conférer le pouvoir au Cabinet fédéral de lever les restrictions à la propriété et au contrôle étrangers applicables aux entreprises canadiennes de télécommunications s'il considère qu'un investissement étranger ou une catégorie d'investissements est dans l'intérêt public.
- Durant cette première phase, on devrait supposer que les investissements dans une entreprise de télécommunications en démarrage ou dans une entreprise de télécommunications représentant moins de 10 p. 100 des revenus provenant d'un marché de service de télécommunications sont dans l'intérêt public, peu importe qu'il s'agisse d'une entreprise de services filaires ou sans fil, fixes ou mobiles. Cette présomption pourrait être réfutée par des données relatives à un investisseur ou un investissement en particulier. Pour encourager les investissements à plus long terme, les investisseurs étrangers devraient être exemptés des restrictions touchant les investissements étrangers s'ils réussissent à faire augmenter la part de marché de leurs entreprises au-delà du seuil de 10 p. 100.

- La seconde phase de la libéralisation devrait avoir lieu après que l'examen de la politique de radiodiffusion proposé par le Groupe d'étude sera terminé. À ce moment-là, la libéralisation des règles visant l'investissement étranger devrait être plus vaste, de sorte qu'elle englobe toutes les entreprises de télécommunications, y compris l'industrie de télécommunications par câble, de façon juste et neutre sur le plan de la concurrence. La libéralisation proposée devrait s'appliquer à l'activité de « transmission » des EDR, et selon la nouvelle politique de radiodiffusion, toute restriction à la propriété jugée nécessaire devrait être axée sur les entreprises de « contenu » de radiodiffusion. Le Cabinet devrait conserver le pouvoir de passer au crible les investissements importants dans les entreprises canadiennes de télécommunications pour veiller à ce que ceux-ci respectent l'intérêt public.

Comme il l'a indiqué dans sa proposition, le Groupe d'étude est d'avis qu'à la suite de la libéralisation au Canada des règles visant la propriété étrangère, il serait préférable de modifier la *Loi sur les télécommunications* pour permettre l'acquisition d'une entreprise canadienne de télécommunications par des investisseurs étrangers, si c'est conforme à l'intérêt public. Cette modification prévoirait probablement une démarche progressive de libéralisation qui conviendrait mieux au secteur canadien des communications que si ce pouvoir était exercé en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*. Plus précisément :

- Il s'agirait d'une meilleure solution à l'approche économique d'ordre général évaluant les « bénéfices nets » utilisée en vertu de la *Loi sur Investissement Canada* et permettrait l'élaboration de politiques canadiennes favorisant l'investissement étranger de façon à refléter la structure du secteur des télécommunications, le cadre réglementaire et les circonstances du marché. Par exemple, la libéralisation faciliterait l'introduction de la présomption proposée par le Groupe d'étude selon laquelle l'investissement étranger dans un nouveau venu ou une entreprise de télécommunications représentant moins de 10 p. 100 des revenus provenant d'un marché de service de télécommunications irait dans l'intérêt public à moins de preuve contraire. Des investissements dans de telles entreprises ne soulèveront généralement aucun problème important en ce qui a trait à l'équité concurrentielle pour les titulaires courants qui sont soumis à l'heure actuelle aux restrictions à l'investissement étranger en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ou de la *Loi sur la radiodiffusion*. Bon nombre des marchés pertinents qui seraient couverts en vertu de cette présomption représentent des secteurs émergents et innovateurs où les capitaux patients et nouveaux sont cruciaux, tels que des nouvelles applications de la technologie sans fil fixe ou mobile.
- Il y aurait probablement moins de problèmes éventuels liés aux politiques d'investissement et aux politiques commerciales relativement aux engagements du Canada en vertu du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain.
- Des critères plus transparents et concrets que ceux existants ou envisagés en vertu de la *Loi sur Investissement Canada* pourraient être constitués en ce qui a trait à l'application d'un examen de l'intérêt public (notamment dans le secteur de la sécurité publique et de la sécurité nationale).

Liste des recommandations

Table des matières

Chapitre 2 Objectifs de politique et réglementation 12-3
Chapitre 3 Réglementation économique 12-5
Chapitre 4 Tribunal de la concurrence en télécommunications 12-9
Chapitre 5 Réglementation technique 12-12
Chapitre 6 Réglementation sociale 12-15
Chapitre 7 Politique sur les technologies de l'information et des communications 12-16
Chapitre 8 Connectivité – Achever le travail 12-17
Chapitre 9 Institutions d'élaboration de politique et de réglementation 12-20

Chapitre 2 Objectifs de politique et réglementation

Recommandation 2-1

Que les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, tels qu'actuellement énoncés dans la *Loi sur les télécommunications*, soient clarifiés pour :

a) établir les objectifs de la politique canadienne de télécommunication;

b) fournir des directives sur l'intervention réglementaire et gouvernementale en vue d'atteindre ces objectifs.

Recommandation 2-2

Que l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* soit remplacé par le suivant :

« Politique canadienne de télécommunication et directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire

7. La présente loi affirme que les télécommunications jouent un rôle essentiel pour promouvoir le bien-être économique et social du Canada et que la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;

b) améliorer l'efficience des marchés canadiens de télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;

c) améliorer le bien-être des Canadiens et renforcer le caractère inclusif de la société canadienne, par les moyens suivants :

(i) faciliter l'accès des personnes handicapées aux télécommunications;

(ii) maintenir la sécurité publique;

(iii) contribuer à la protection des renseignements personnels;

(iv) limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications. »

Recommandation 2-3 Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7 proposé :

« 7.1 Les directives suivantes s'appliqueront dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de télécommunication :

a) le libre jeu du marché sera favorisé dans la mesure du possible en tant que moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;

b) les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales s'appliqueront uniquement dans les cas suivants :

(i) le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable,

(ii) les coûts de telles mesures ne l'emportent pas sur les avantages;

c) les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales seront efficientes et proportionnelles à leur objectif et ne feront obstacle au libre jeu du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs. »

Recommandation 2-4 Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7.1 proposé :

« 7.2 Tous les documents de politique, décisions, décrets et autres moyens d'introduction ou de modification de mesures gouvernementales ou réglementaires importantes doivent :

a) préciser l'objectif de la politique de télécommunication qui est visé par la politique ou la mesure;

b) démontrer la conformité aux directives législatives pour la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication. »

Recommandation 2-5 Que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiocommunication*, à la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et aux autres lois fédérales pertinentes pour s'assurer que tous les ministères et organismes gouvernementaux qui mettent en œuvre des politiques, programmes et mesures réglementaires en matière de télécommunications agissent de manière à promouvoir la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication et se conforment aux directives de mise en œuvre énoncées dans la *Loi sur les télécommunications*.

Recommandation 2-6 Que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes soit habilité à réglementer directement tous les fournisseurs de services de télécommunications dans la mesure nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication.

Chapitre 3 Réglementation économique

Recommandation 3-1	Que le cadre de réglementation du secteur des télécommunications au Canada se fonde, dans la mesure du possible, sur la concurrence et les forces du marché plutôt que sur la réglementation économique.
Recommandation 3-2	Qu'il y ait une démarcation nette entre les réglementations économique et sociale et que soient clairement définis les objectifs visés par la réglementation choisie et les mesures utilisées pour les atteindre efficacement, plutôt que d'utiliser la réglementation économique pour réaliser les objectifs sociaux.
Recommandation 3-3	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée en remplaçant la présomption législative actuelle voulant que les services de télécommunications soient réglementés, à moins que le CRTC ne s'abstienne d'exercer ses pouvoirs, par une présomption de déréglementation qui stipule que : *a)* la réglementation économique ne s'appliquera que si l'on constate qu'un fournisseur de services exerce une position fortement dominante; *b)* les services de télécommunications au détail seront offerts sans qu'il faille obtenir d'autorisation tarifaire ou autres mesures *ex ante* semblables s'il n'y a aucune position fortement dominante sur le marché.
Recommandation 3-4	Que le recours à l'abstinence, tel que stipulé à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications*, soit remplacé par de nouvelles dispositions en vertu desquelles, sur demande de toute partie, les marchés des télécommunications assujettis à la réglementation économique seront examinés. Si l'examen conclut qu'il n'y a plus de position fortement dominante sur le marché, que les restrictions touchant l'augmentation des prix soient levées.
Recommandation 3-5	Que soit imposée une période de transition de 12 à 18 mois, pendant laquelle les services présentement soumis à une réglementation économique restent assujettis à une telle réglementation jusqu'à ce qu'il soit déterminé si les services visés sont affectés par la présence d'une position fortement dominante sur le marché.
Recommandation 3-6	Que la réglementation économique des services de transmission de base au détail soit conservée ou instituée seulement s'il s'avère qu'un fournisseur de services exerce une position fortement dominante sur le marché en ce qui a trait à de tels services.
Recommandation 3-7	Que les services discrétionnaires ne soient pas réglementés en vue de prévenir l'augmentation des prix, mais qu'ils soient simplement soumis aux contraintes régissant les agissements anticoncurrentiels.

Recommandation 3-8	*a)* Que les services au détail qui font actuellement l'objet d'une abstention demeurent non réglementés. Que toute limite à l'abstention actuelle soit réexaminée et conservée uniquement s'il y a position fortement dominante sur le marché. *b)* Que les nouveaux services de transmission de base soient assujettis à une présomption d'absence de réglementation économique. *c)* Que toute personne intéressée puisse demander qu'on examine tout marché des télécommunications afin d'y déterminer la présence d'une position fortement dominante sur le marché. Si l'examen constate que tel est le cas, que soit déterminé si la *Loi sur la concurrence*, telle qu'adaptée aux services de télécommunications, protège bien les intérêts des clients et prévient les agissements anticoncurrentiels. Si ce n'est pas le cas, que le service soit assujetti à la réglementation économique. Si l'examen ne révèle aucune position dominante sur le marché, que le service soit déréglementé.
Recommandation 3-9	Qu'une disposition soit ajoutée en vue de permettre de reclassifier un service au détail, de discrétionnaire à transmission de base et vice versa. Si un service est reclassé, que les tests habituels soient effectués pour voir si ce service doit être assujetti à une réglementation économique.
Recommandation 3-10	Que toutes les formes de réglementation économique s'appliquent symétriquement à tous les fournisseurs de services de télécommunications qui ont une position fortement dominante sur un marché des télécommunications, quel qu'il soit.
Recommandation 3-11	Que là où il faut adopter une réglementation économique, le plafonnement des prix s'applique et soit assujetti à des mesures *ex post*, sous forme du dépôt d'un rapport annuel ou en réaction à une plainte d'un client ou d'un concurrent.
Recommandation 3-12	Qu'il n'y ait aucun obstacle à la tarification différentielle ou à la fixation ciblée de prix à moins que cela ne découle d'agissements jugés anticoncurrentiels.
Recommandation 3-13	Les normes actuelles régissant la réglementation des prix, décrites à l'article 27 de la *Loi sur les télécommunications*, sont de portée trop générale et laissent trop de latitude aux décideurs. Qu'elles soient remplacées par des mesures précises destinées à protéger les consommateurs et à contrôler les agissements anticoncurrentiels.
Recommandation 3-14	Que le contrôle des agissements anticoncurrentiels dans les marchés des services de télécommunications réponde aux principes du droit de la concurrence, modifiés de façon à tenir compte des caractéristiques propres à l'industrie des services de télécommunications.

Recommandation 3-15	Qu'un groupe de travail formé de membres du CRTC, du Bureau de la concurrence et d'experts-conseils indépendants soit mis sur pied. Que ce groupe de travail se fie aux principes du droit de la concurrence et à une connaissance de l'industrie des télécommunications pour élaborer, dans les meilleurs délais, des lignes directrices précises sur l'application de la politique de la concurrence à l'industrie, notamment : *a)* une définition des types de pratiques qui pourraient constituer un abus de dominance; *b)* des lignes directrices sous-tendant la définition du marché et l'analyse de la position fortement dominante sur ce marché.
Recommandation 3-16	Que les fournisseurs de services de télécommunications continuent à déposer les tarifs soumis à une réglementation économique et que ces tarifs soient accessibles au public aux fins d'examen.
Recommandation 3-17	Que les tarifs des services réglementés soient assujettis à un processus de rejet négatif, c'est-à-dire qu'ils entreraient en vigueur automatiquement sept jours suivant la date de leur dépôt, à moins d'être jugés inadmissibles ou d'être interrompus par le CRTC, qui doit en ce cas fournir : *a)* les motifs de l'inadmissibilité ou de l'interruption; *b)* la date prévue à laquelle une décision finale sera rendue en cas d'interruption.
Recommandation 3-18	Qu'un fournisseur de services de télécommunications ne puisse cesser d'offrir un service réglementé que sur autorisation du CRTC. Dans le cas de l'abandon d'un service déréglementé, que le fournisseur puisse le faire sans obtenir d'autorisation, en autant qu'il donne un préavis raisonnable aux clients.
Recommandation 3-19	Que le cadre de réglementation continue d'exiger que les propriétaires d'installations de gros essentielles les rendent accessibles aux concurrents à des tarifs de gros réglementés, et que les exigences réglementaires de fournir des services ou installations de gros non essentielles soient graduellement éliminées afin d'offrir davantage d'incitatifs en matière d'innovation, d'investissement et de construction plus répandue d'installations de réseaux concurrentielles.
Recommandation 3-20	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin : *a)* de permettre la création d'une catégorie d'installations essentielles, y compris les services auxiliaires, qui devraient être soumis à un régime d'approvisionnement obligatoire à des tarifs réglementés; *b)* d'établir un processus de maintien à jour de cette catégorie de services.
Recommandation 3-21	Qu'un groupe de travail formé de représentants du CRTC et du Bureau de la concurrence soit mis sur pied le plus rapidement possible et soit chargé de présenter des recommandations au CRTC sur la définition des installations essentielles et son application dans les réseaux de télécommunications actuels.

Recommandation 3-22 Que la catégorie installations essentielles fasse l'objet d'une révision tous les trois à cinq ans à tout le moins.

Recommandation 3-23 Que les ententes en cours de services de gros obligatoires, y compris la revente obligatoire de services au détail, demeurent en vigueur pendant une période transitoire de trois à cinq ans pour la plupart des services ou installations non essentiels, période qui pourrait être prolongée pour certains services non essentiels de co-localisation – vu la nature typiquement ponctuelle et élevée de leurs coûts. Les accords transitoires devraient être élaborés par le groupe de travail formé du CRTC et du Bureau de la concurrence.

Recommandation 3-24 Qu'après la période transitoire d'élimination des ententes de services de gros obligatoires, seuls les services d'interconnexion et les installations essentielles demeurent assujettis à des exigences d'accès obligatoire et de fixation réglementaire des prix.

Recommandation 3-25

a) Que des tarifs réglementés ne s'appliquent pas aux nouveaux services de gros non essentiels et qu'après une période transitoire de trois à cinq ans ils soient retirés des ententes de services de gros non essentiels, y compris la revente de services au détail réglementés.

b) Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à n'exiger le dépôt de tarifs des services de gros que pour les installations essentielles et les services auxiliaires ainsi que les services d'interconnexion. Que les tarifs pour les installations non essentielles existantes soient déposés pendant la période transitoire de leur élimination.

c) Que le gouverneur en conseil émette une directive de politique à l'intention du CRTC stipulant que la réglementation de la prestation et de la détermination des prix de nouvelles installations non essentielles et de services auxiliaires contrevient aux objectifs de politique précisés dans l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*, en particulier les paragraphes 7*f)* et 7*g)**.

* Ces objectifs de l'article 7 stipulent ce qui suit :

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine.

Recommandation 3-26 Que l'article 29 de la *Loi sur les télécommunications* soit modifié pour donner au CRTC l'autorité de rendre obligatoires les ententes d'interconnexion et l'interfonctionnement de tous les réseaux publics, en autant que le CRTC a l'assurance :

a) qu'il y a suffisamment d'intérêt public pour exiger l'interconnexion;

b) que le libre jeu du marché et les négociations commerciales ne mèneront probablement pas à une interconnexion efficace et à un interfonctionnement selon des modalités raisonnables et en temps opportun.

Recommandation 3-27	Que la responsabilité principale de la réglementation des interconnexions continue d'incomber au CRTC, y compris la résolution de différends d'interconnexion.
Recommandation 3-28	Que le CRTC conserve le pouvoir de réglementer les prix et les autres modalités de l'accès de gros ou de l'interconnexion lorsque : *a)* les services sont obligatoires; *b)* il y a un différend sur une entente commerciale d'accès de gros ou d'interconnexion. Que les fournisseurs d'accès de gros obligatoire ou de services d'interconnexion soient obligés de déposer les tarifs pertinents auprès du CRTC.
Recommandation 3-29	Que le CRTC entreprenne un examen public de son système d'établissement des coûts marginaux, le plus tôt possible.
Recommandation 3-30	Que les revendeurs dans un marché local de services de télécommunications qui choisissent d'assumer toutes les obligations d'une entreprise de services locaux concurrente aient tous les droits et obligations réglementaires applicables aux entreprises de services locaux concurrentes.

Chapitre 4 Tribunal de la concurrence en télécommunications

Recommandation 4-1	Qu'un nouveau Tribunal de la concurrence en télécommunications soit établi et fonctionne comme « un comité mixte » du CRTC et du Bureau de la concurrence afin de traiter des questions touchant la concurrence dans le secteur des télécommunications.
Recommandation 4-2	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit un mécanisme de réglementation transitoire, dont le mandat prendra fin après cinq ans, à moins qu'un grand nombre de marchés des télécommunications ne continuent d'être assujettis à une position fortement dominante.
Recommandation 4-3	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit formé de trois membres : *a)* le vice-président, télécommunications, du CRTC, ou un autre conseiller du CRTC nommé par le Conseil; *b)* le commissaire de la concurrence ou l'un des cadres supérieurs du Bureau de la concurrence nommé par le commissaire; *c)* un troisième membre nommé par le gouverneur en conseil conformément au nouveau processus de recrutement et de sélection recommandé au chapitre 9 pour les conseillers du secteur des télécommunications du CRTC.
Recommandation 4-4	Que le membre du Tribunal de la concurrence en télécommunications nommé par le gouverneur en conseil assume la présidence.
Recommandation 4-5	Que les décisions du Tribunal de la concurrence en télécommunications soient rendues par vote majoritaire, à raison d'une seule voix par membre.

Recommandation 4-6	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit établi en tant qu'organisme de réglementation quasi judiciaire indépendant habilité à rendre des décisions qui portent sur des questions relevant de sa compétence et qui ont la même force et le même effet que les décisions ou ordonnances du CRTC.
Recommandation 4-7	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications exerce, dans les affaires civiles, tous les pouvoirs que la *Loi sur les télécommunications* accorde au CRTC et tous les pouvoirs que la *Loi sur la concurrence* accorde au Tribunal de la concurrence.
Recommandation 4-8	Que les employés du Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) proviennent, dans la mesure du possible, du CRTC et du Bureau de la concurrence. Que le CRTC et le commissaire de la concurrence soient enjoints de désigner des employés ayant les compétences voulues pour travailler sous la direction du TCT et l'aider dans l'exécution de son mandat, tel que requis de temps à autre par le TCT.
Recommandation 4-9	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit autorisé à se doter d'un petit secrétariat formé de gestionnaires et de personnel de soutien pour s'acquitter de son mandat.
Recommandation 4-10	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications jouisse d'un pouvoir explicite et bénéficie d'un budget suffisant pour retenir les services d'experts-conseils externes rémunérés aux taux du marché dans les cas où il est tenu de fournir des opinions spécialisées ou de composer avec une lourde charge de travail.
Recommandation 4-11	Que les employés chargés par le commissaire de la concurrence ou le CRTC d'aider le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) aient accès aux renseignements confidentiels reçus par le Tribunal. Que ces employés soient autorisés à partager ces renseignements avec d'autres fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC, dans la mesure requise pour l'exercice de leurs fonctions au TCT. Dans les cas où des renseignements sont produits confidentiellement au TCT et que ce dernier approuve leur confidentialité, cette protection devrait s'étendre à toute information communiquée aux autres fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC.
Recommandation 4-12	Qu'en réponse à une demande émanant du commissaire de la concurrence dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur la concurrence* qui touche le secteur des télécommunications, le CRTC ou le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit enjoint de fournir de l'aide au Bureau de la concurrence sous forme de personnel (sous réserve des limites sur le plan des ressources) et de communiquer tout renseignement qu'il possède et qui pourrait faciliter l'enquête ou l'analyse du marché.

Recommandation 4-13	Que le *Règlement sur les droits de télécommunications* soit modifié de manière à permettre le recouvrement des dépenses de fonctionnement annuelles du Tribunal de la concurrence en télécommunications, auprès de l'industrie des télécommunications.
Recommandation 4-14	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications jouisse d'une compétence exclusive pour ce qui est de rendre des décisions concernant les questions suivantes : *a)* demandes de déréglementation des services sur les marchés de télécommunications, fondées sur le fait qu'il n'y a plus de position fortement dominante; *b)* plaintes concernant un agissement anticoncurrentiel dans tout marché de télécommunications autre que le marché du matériel terminal; *c)* désignation des services admissibles en tant que services obligatoires d'accès en gros et désignation du régime de réglementation applicable à ces services; *d)* demandes de reréglementation des services sur les marchés de télécommunications où l'existence d'une position fortement dominante est alléguée; *e)* examens de fusions comportant des fournisseurs de services de télécommunications.
Recommandation 4-15	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications définisse les marchés de télécommunications et y vérifie l'existence ou l'absence d'une position fortement dominante, conformément aux principes du droit de la concurrence.
Recommandation 4-16	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) jouisse de la compétence exclusive pour ce qui est des allégations civiles d'agissement anticoncurrentiel dans le secteur des télécommunications. Que des mécanismes soient mis sur pied pour la consultation entre le TCT, le CRTC et le commissaire de la concurrence lorsqu'il s'agit de désigner l'institution dont devraient ressortir les cas limites.
Recommandation 4-17	Que soient mis sur pied des mécanismes qui permettent au CRTC et au commissaire de la concurrence de renvoyer les questions de concurrence touchant les télécommunications au Tribunal de la concurrence en télécommunications, lorsque ces questions sont soulevées dans le cadre de procédures plus générales qui relèvent de leur compétence respective, et que soient mis sur pied des mécanismes qui permettent au tribunal de renvoyer les questions de nature technique, tarifaire ou sociale au CRTC à des fins de décision ou de mise en œuvre.

Chapitre 5	Réglementation technique
Recommandation 5-1	Que le libellé du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à s'assurer que le CRTC a manifestement le droit de régler les différends et d'ordonner l'accès aux structures de soutien construites sur une propriété publique ou privée, ou au-dessus, le long ou au-dessous d'une telle propriété, quelle que soit sa nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober le droit d'installer, d'entretenir, de réparer et d'exploiter des installations de transmission au sens de la Loi. Que le paragraphe 43(5) soit modifié de manière à s'appliquer aux structures de soutien qui appartiennent aux compagnies de services d'électricité, aux municipalités et aux autres parties.
Recommandation 5-2	Que le CRTC soit habilité à régler les différends concernant les modalités d'accès qui se produisent entre les fournisseurs de services de télécommunications ou les entreprises de distribution de services de radiodiffusion et les tierces parties propriétaires de structures de soutien. Celles-ci comprennent les structures de soutien appartenant aux services publics d'électricité, aux municipalités ou à toute autre entité. Sous ce nouveau régime, les parties en cause devraient être enjointes d'essayer de parvenir à une entente au sujet de l'accès, faute de quoi le CRTC devrait être habilité à régler tout différend et à ordonner l'accès selon des modalités, y compris des tarifs, exécutoires pour les deux parties.
Recommandation 5-3	Qu'avant d'émettre une ordonnance pour régler un différend concernant l'accès à des structures de soutien appartenant à une entité assujettie à une réglementation provinciale, le CRTC consulte tout organisme de réglementation provincial qui a établi les modalités et les conditions d'accès.
Recommandation 5-4	Que le libellé des paragraphes 43(2) et 43(3) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à ce que le CRTC ait le pouvoir de régler les différends et d'ordonner l'accès aux propriétés publiques, quelle qu'en soit la nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober celui de construire, d'entretenir, de réparer et d'exploiter toutes les « installations de transmission » au sens de la Loi. Que le pouvoir du CRTC d'ordonner des mesures de redressement conformément au paragraphe 43(4) inclue l'accès pour l'entretien, la réparation ou l'exploitation des installations de transmission aussi bien que pour leur construction ou leur installation. Que le paragraphe 43(4) soit également clarifié de façon à investir le CRTC du pouvoir d'établir et de mettre à exécution des principes d'application générale que les parties concernées pourraient utiliser pour négocier les ententes générales d'accès aux terrains municipaux, quitte à recourir au CRTC à des fins d'examen ou de règlement des différends si les parties en cause ne sont pas en mesure de parvenir à une entente.

Recommandation 5-5	Que le CRTC soit habilité à réglementer et à promouvoir le partage des pylônes d'antenne utilisés aux fins des télécommunications, à régler les différends concernant l'accès aux pylônes et à faire exécuter cette réglementation d'une manière efficace et en temps opportun.
Recommandation 5-6	Que le CRTC soit habilité à interdire aux entreprises de télécommunications sans fil de passer des ententes exclusives concernant l'installation des antennes de télécommunications sur les toits. Dans les cas où les propriétaires d'immeubles et les fournisseurs de services de télécommunications sans fil ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de l'accès, que le CRTC soit autorisé à régler le différend selon les termes qu'il juge appropriés et que ses décisions soient exécutoires pour les parties concernées.
Recommandation 5-7	Que le CRTC soit habilité à établir des lignes directrices qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris la tarification et les modalités de cet accès. Que les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles soient enjoints de négocier les arrangements d'accès conformément à ces lignes directrices.
Recommandation 5-8	Que le CRTC soit habilité à régler les différends entre les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles en ce qui concerne l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris l'accès à l'immeuble lui-même à partir de la limite de la propriété, de même qu'au câblage intérieur, aux conduits connexes, aux gaines d'ascension et aux locaux techniques, pour la prestation des services de télécommunications aux locataires et aux autres personnes dans l'immeuble. Que lorsque le CRTC exerce ce pouvoir, ses décisions concernant les modalités d'accès soient exécutoires pour les parties en cause.

Recommandation 5-9	Qu'Industrie Canada élabore une nouvelle politique du spectre afin de fournir au CRTC des directives claires pour l'exercice de son nouveau mandat relativement à la gestion et à la réglementation du spectre radio du Canada. Que la nouvelle politique prenne en considération les travaux menés à terme par Industrie Canada dans le cadre de son examen en cours du cadre de la politique du spectre et prévoie les activités suivantes : *a)* s'assurer qu'il y a une allocation suffisante du spectre pour satisfaire à la demande de déploiement de réseaux à large bande, fixes et mobiles partout au Canada; *b)* s'assurer que des bandes de spectre visées par une licence et exonérées de licence sont disponibles pour le programme U-CAN recommandé dans le présent rapport; *c)* miser aussi souvent que possible sur des méthodes axées sur le marché pour la gestion du spectre; *d)* procéder à l'établissement de droits exclusifs axés sur le marché relativement au spectre (c.-à-d., capacité d'acheter, de vendre et de louer les contingents de spectre) et à l'élimination des facteurs qui font obstacle au développement de marchés secondaires pour l'utilisation du spectre; *e)* récupérer et réaffecter les bandes de spectre préalablement attribuées qui sont inutilisées ou insuffisamment utilisées afin de faciliter la prestation de nouveaux services; *f)* revoir les droits de licence actuels afin de rectifier les déséquilibres à cet égard qui pourraient exister entre les fournisseurs de services; séparer, dans la mesure du possible, les droits basés sur le recouvrement des coûts des droits imposés pour l'utilisation d'une ressource publique limitée; et appliquer la tarification fondée sur le marché aux licences qui ne sont pas vendues aux enchères; *g)* rationaliser et normaliser les processus d'octroi de licence; *h)* poursuivre l'utilisation de mécanismes de réglementation tels que les contingents-plafonds (les limites de groupage) dans les cas où les bandes de spectre sont rares, afin de donner aux nouveaux venus l'occasion d'acquérir des fréquences du spectre et de donner aux Canadiens l'occasion d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services.
Recommandation 5-10	Que le pouvoir de réglementer le spectre radioélectrique du Canada et d'attribuer les licences pour son utilisation soit cédé au CRTC par Industrie Canada.
Recommandation 5-11	Qu'Industrie Canada et le CRTC créent un groupe de travail mixte chargé de planifier l'intégration de la réglementation, de la gestion et des fonctions connexes du spectre ainsi que leur cession au CRTC et chargé d'élaborer un mécanisme pour la coordination continue des activités des deux organisations relativement au développement de la politique du spectre.

Recommandation 5-12	Que la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soit transférée d'Industrie Canada au CRTC. Que le CRTC continue à compter principalement sur les organismes de l'industrie pour administrer les programmes de certification du matériel, y compris les organismes de certification autorisés.
Recommandation 5-13	Que les programmes ayant trait à la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soient examinés par Industrie Canada avant leur transfert au CRTC, afin d'éliminer toute réglementation superflue.

Chapitre 6 Réglementation sociale

Recommandation 6-1	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour obliger clairement les compagnies de téléphone titulaires à fournir un service téléphonique de base dans les régions où elles disposent d'une infrastructure de réseau. Que l'approbation par le CRTC soit requise avant d'abandonner le service téléphonique de base dans toute région où le fournisseur de services est la compagnie de téléphone titulaire.
Recommandation 6-2	Qu'une nouvelle agence de protection des usagers des services de télécommunications soit mise sur pied afin de régler les plaintes faites par les clients de tout fournisseur de services de télécommunications, qu'il s'agisse de particuliers ou de petites entreprises.
Recommandation 6-3	Que l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications proposée soit une agence indépendante et autofinancée, établie par l'industrie et que le CRTC soit chargé d'en établir la structure et le rôle.
Recommandation 6-4	Que tous les fournisseurs de services de télécommunications aient l'obligation d'être membres en règle de l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications.
Recommandation 6-5	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'y confirmer le droit des consommateurs canadiens à accéder aux applications et au contenu de leur choix publiquement disponibles sur Internet, par l'entremise de tous les réseaux de télécommunications publics qui fournissent un accès à Internet, et comprenant des dispositions afin : *a)* d'autoriser le CRTC à administrer et à faire appliquer le droit d'accès des consommateurs; *b)* de prendre en compte toute contrainte technique raisonnable et tout facteur d'efficacité reliés à la fourniture d'un tel accès; *c)* d'être assujetti aux contraintes légales d'un tel accès, comme celles qui ont été établies dans les lois sur les activités criminelles, le droit d'auteur et la radiodiffusion.

Chapitre 7	Politique sur les technologies de l'information et des communications
Recommandation 7-1	Que le gouvernement fédéral élabore, sous le leadership du premier ministre, une stratégie nationale d'adoption des technologies de l'information et des communications axée sur leur utilisation, en vue d'accroître la productivité de l'économie canadienne, le bien-être des Canadiens et le caractère inclusif de la société canadienne.
Recommandation 7-2	Que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale d'adoption des technologies de l'information et des communications (TIC) en collaboration avec ses principaux collègues fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux et avec des représentants de haut niveau des secteurs privé, public et sans but lucratif, ayant les objectifs suivants : *a)* renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes, particulièrement les petites et moyennes entreprises; *b)* resserrer les liens entre la recherche-développement dans le secteur des TIC et l'adoption des TIC; *c)* accélérer l'adoption des TIC par les gouvernements; *d)* promouvoir le perfectionnement des compétences liées à l'adoption des TIC d'une manière coordonnée à l'échelle nationale; *e)* améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de cet environnement; *f)* offrir un accès omniprésent aux réseaux et aux services à large bande.
Recommandation 7-3	Que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'établir un Centre national d'adoption des TIC au sein d'Industrie Canada pour : *a)* comparer le rendement du Canada au chapitre de l'adoption et de l'utilisation efficace des TIC; *b)* effectuer des recherches et des analyses en matière de politique sur les questions liées à l'adoption des TIC dans les secteurs privé et public, afin d'alimenter les discussions et d'appuyer les nouvelles initiatives liées à l'adoption des TIC; *c)* coordonner des politiques, des programmes et d'autres mesures destinées à promouvoir l'adoption intelligente des TIC au sein du gouvernement fédéral avec les provinces afin d'éviter le chevauchement et le dédoublement des efforts; *d)* être le défenseur principal de l'utilisation efficace des TIC, particulièrement parmi les petites et moyennes entreprises; *e)* gérer le déploiement du programme U-CAN (voir la recommandation 8-4).

Recommandation 7-4	Que le ministre de l'Industrie établisse un Conseil consultatif national sur les TIC de haut niveau, composé de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux sélectionnés, ainsi que de chefs de file du secteur privé, des universités, des établissements de recherche, des groupes de défense des consommateurs et des collectivités, afin de fournir des conseils continus sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale d'adoption des TIC.
Recommandation 7-5	Que le gouvernement fédéral introduise un crédit d'impôt pour l'adoption des TIC, destiné aux petites et moyennes entreprises et ayant les caractéristiques suivantes : *a)* qu'il soit applicable aux investissements dans les actifs de TIC et aux dépenses complémentaires liées à l'adoption des TIC; *b)* qu'il prévoie une vaste définition des actifs de TIC, comprenant notamment les ordinateurs, le matériel de communications, les logiciels et le matériel de fabrication informatisée; *c)* qu'y soient admissibles des dépenses complémentaires liées à l'adoption efficace des TIC, telles que les coûts liés à la formation en TIC et ceux liés au changement et à la restructuration nécessaires pour l'adoption des TIC; *d)* qu'il ne s'applique qu'aux coûts incrémentaux d'adoption des TIC afin d'accroître son efficacité et de diminuer l'impact sur les recettes fiscales; *e)* qu'il soit entièrement remboursable si aucun impôt n'est payable.

Chapitre 8 Connectivité – Achever le travail

Recommandation 8-1	Que dans le cadre de sa stratégie nationale sur les technologies de l'information et des communications, le gouvernement fédéral : *a)* s'assure que le Canada demeure un chef de file mondial dans le déploiement des réseaux à large bande; *b)* lance immédiatement un programme destiné à assurer que des services à large bande soient accessibles, à un prix abordable et de façon fiable, dans toutes les régions du Canada, y compris les régions urbaines, rurales et éloignées, d'ici 2010 au plus tard.
Recommandation 8-2	Que le gouvernement fédéral surveille continuellement les développements technologiques dans le secteur des télécommunications, évalue leurs répercussions économiques et sociales et adopte des politiques pour assurer que le Canada demeure un chef de file dans le déploiement de services de télécommunications de pointe.

Recommandation 8-3	Que la politique du gouvernement fédéral reconnaisse que le libre jeu du marché : *a)* continuera d'étendre l'accessibilité des services à large bande dans l'ensemble du pays; *b)* mais ne pourra permettre d'atteindre l'objectif de politique qui consiste à offrir un accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010, particulièrement dans les régions rurales et éloignées.
Recommandation 8-4	Qu'un programme de subvention gouvernemental ciblé, le programme Ubiquité Canada/Ubiquitous Canadian Access Network ou U-CAN, soit établi pour assurer l'accessibilité des services à large bande aux Canadiens dans les régions où les exploitants commerciaux n'offrent pas un tel service ou ne sont pas susceptibles de le faire pour des raisons économiques.
Recommandation 8-5	Que le programme U-CAN vise à achever le travail commencé par le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord, c'est-à-dire assurer, d'ici 2010, un accès omniprésent aux services à large bande dans toutes les régions du Canada que le marché n'est pas susceptible de desservir à lui seul.
Recommandation 8-6	Que l'affectation budgétaire pour le programme U-CAN se fonde sur les coûts prévus de la connectivité à large bande dans les régions encore non desservies du Canada et que les fonds soient attribués selon le coût prévu pour fournir une telle connectivité dans chaque région.
Recommandation 8-7	Que le programme U-CAN soit conçu et mis en œuvre de façon flexible en tenant compte des besoins des intervenants dans les régions à desservir, notamment les gouvernements, les collectivités et le secteur privé.
Recommandation 8-8	Que les initiatives d'expansion des services à large bande du programme U-CAN ne soient mises en œuvre qu'après une coordination avec les intervenants des autres programmes d'expansion des services à large bande du secteur privé, les ministères et organismes du gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement.
Recommandation 8-9	Que les administrateurs du programme U-CAN élaborent des initiatives d'expansion de services à large bande en consultation avec les membres et les organismes communautaires qui peuvent aider à définir les besoins d'accès communautaires.
Recommandation 8-10	Que le programme U-CAN n'encourage pas le dédoublement d'installations de réseau existantes ou prévues avec des réseaux qui sont subventionnés par des fonds municipaux, provinciaux ou fédéraux. Toutefois, que les investissements et les subventions par les organismes publics tels que les municipalités ne soient pas découragés dans les régions où le marché ne parvient pas à fournir un accès aux services à large bande.

Recommandation 8-11	Que lorsqu'une subvention est accordée à des exploitants de réseaux pour étendre les réseaux de liaison secondaire vers les régions auparavant non desservies, ceux-ci doivent, en tant que condition pour obtenir la subvention ou en vertu de la réglementation : *a)* fournir des services de transmission aux autres fournisseurs de services locaux qui souhaitent desservir les régions; *b)* fournir ces services à des tarifs qui sont réduits pour refléter les subventions reçues.
Recommandation 8-12	Que les contrats conclus entre le programme U-CAN et les fournisseurs de services de liaison secondaire précisent les exigences techniques, opérationnelles et financières à respecter afin d'assurer que les points de présence fournis par les exploitants de réseaux de liaison secondaire soient ouverts aux autres fournisseurs de services de façon juste et raisonnable. Que ces exigences portent notamment sur : *a)* l'accès physique aux édifices et à d'autres installations; *b)* les normes de qualité du rendement; *c)* les normes élevées de sécurité et d'extensibilité; *d)* la co-implantation et la modification de l'équipement; *e)* les tarifs pour l'accès et l'interconnexion.
Recommandation 8-13	Que le programme U-CAN accorde des subventions aux fournisseurs de réseaux à large bande au moyen d'enchères de subvention au moindre coût.
Recommandation 8-14	Que les enchères visent chaque fois une grande zone de desserte, afin d'accroître l'efficience de la prestation de services, et que cette zone soit désignée en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, après une évaluation de la couverture existante et prévue des exploitants actuels de réseaux à large bande.
Recommandation 8-15	Que, dans la plupart des cas, le programme U-CAN tienne des enchères distinctes, dans chaque région non desservie, pour le réseau de liaison secondaire et les installations d'accès local. Qu'en général, ces enchères soient tenues simultanément.
Recommandation 8-16	Que le programme U-CAN établisse des contrats pour les services d'accès et de liaison secondaire avec le fournisseur de services qui : *a)* démontre qu'il possède les qualifications techniques et financières nécessaires pour réussir à déployer et à exploiter le service de liaison secondaire ou d'accès à large bande pour la durée du contrat; *b)* fait la soumission la plus basse pour la subvention dont il a besoin afin de mettre en œuvre et d'exécuter le projet.

Recommandation 8-17	Que des quantités suffisantes du spectre approprié soient mises à la disposition des fournisseurs de services qui obtiennent des subventions dans le cadre du programme U-CAN, en vertu de licences ou d'exemption de licences.
Recommandation 8-18	Que les bénéficiaires de subventions du programme U-CAN visant l'accès aux services à large bande qui ne parviennent pas à offrir le service à temps et conformément aux spécifications contractuelles du programme U-CAN renoncent à la subvention et à tout spectre qui leur est assigné et soient assujettis à des pénalités contractuelles. Que le programme U-CAN tienne alors une nouvelle enchère pour desservir la région et réassigner le spectre qui s'y rattache.
Recommandation 8-19	Que le processus d'enchères du programme U-CAN soit neutre sur le plan de la technologie et de la concurrence et que les fournisseurs de services du secteur privé ainsi que les organismes régionaux et communautaires soient autorisés à participer aux enchères, à condition qu'ils démontrent une capacité technique et des plans d'affaires viables.
Recommandation 8-20	Qu'un suivi efficace et une évaluation périodique du programme U-CAN soient effectués, et que soient améliorés le suivi et l'évaluation des autres programmes permanents de services à large bande et de connectivité du gouvernement fédéral.

Chapitre 9 Institutions d'élaboration de politique et de réglementation

Recommandation 9-1	Que le gouvernement veille à ce que la *Loi sur le ministère de l'Industrie* confère au ministre et au ministère un mandat clair et suffisamment de pouvoirs pour mener efficacement à l'élaboration d'une politique nationale en matière de télécommunications et de technologies de l'information et des communications.
Recommandation 9-2	Qu'Industrie Canada prenne l'engagement pluriannuel de financer des recherches continues en matière de politique en vue d'améliorer l'élaboration de politique et la réglementation dans les secteurs des télécommunications et des technologies de l'information et des communications. Que les subventions de recherche soient accordées par un comité d'experts compétent et indépendant et que les résultats de recherche soient rendus publics en temps opportun.

Recommandation 9-3	Que la collecte et le rapport de données sur les télécommunications soient améliorés de la manière suivante : *a)* le CRTC devrait continuer, pendant au moins cinq années de plus, à publier des rapports annuels sur l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications et sur le déploiement et l'accessibilité de l'infrastructure de télécommunications de pointe; *b)* le CRTC, Industrie Canada et Statistique Canada devraient former un groupe de travail chargé d'établir les exigences en matière de données additionnelles à l'appui d'une réglementation, d'une recherche et d'une élaboration de politique améliorées, en plus de choisir l'institution qui devrait recueillir l'information; *c)* le CRTC devrait mener une consultation publique pour déterminer si des données additionnelles doivent être obtenues auprès des fournisseurs de services de télécommunications et la meilleure façon de rendre les données sur l'industrie disponibles en temps opportun.
Recommandation 9-4	Que le ministre de l'Industrie soit mandaté par la loi à entreprendre un examen exhaustif de la politique et de la réglementation des télécommunications tous les cinq ans.
Recommandation 9-5	Que le pouvoir de directives de politique devienne un outil d'élaboration de politique plus efficace, en : *a)* exigeant que le gouvernement émette un avis public qui contient une directive proposée et son bien-fondé et qui donne au public une occasion raisonnable de la commenter; *b)* révoquant l'exigence actuelle de renvoyer une directive de politique proposée aux comités parlementaires pour examen; *c)* révoquant le pouvoir du Cabinet d'examiner les décisions de télécommunications individuelles du CRTC.
Recommandation 9-6	Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée de façon à réduire le nombre des conseillers du CRTC de treize à cinq, et que ces cinq conseillers s'occupent à la fois des dossiers de télécommunications et de radiodiffusion. Que tout autre conseiller nommé pour des besoins de réglementation en radiodiffusion ne s'occupe pas des dossiers de télécommunications.
Recommandation 9-7	Que le gouvernement adopte un processus ouvert et professionnel pour le recrutement des conseillers du CRTC qui sont chargés de la réglementation des télécommunications.

Recommandation 9-8	Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée par l'ajout d'une exigence voulant que les conseillers titulaires soient avisés, au plus tard six mois avant la fin de leur mandat, de leur renomination éventuelle et, le cas échéant, de la durée de leur nouveau mandat.
Recommandation 9-9	Qu'il y ait une plus grande flexibilité pour fixer aux taux du marché les taux de rémunération des conseillers et d'un petit nombre de spécialistes de haut niveau, y compris la possibilité d'incitatifs fondés sur le rendement, afin de permettre au CRTC d'attirer et de garder en poste des personnes chevronnées ayant les compétences professionnelles requises pour le nouveau cadre de réglementation proposé.
Recommandation 9-10	Que le CRTC reçoive une autorité claire et un budget suffisant pour retenir les services des experts-conseils externes aux taux du marché, lorsque nécessaire, afin de se doter de compétences précises ou d'alléger une charge de travail lourde.
Recommandation 9-11	Que le CRTC établisse et respecte des normes de qualité du service publiées pour les divers types d'instances de réglementation qu'il utilise, et que ces normes soient élaborées en consultation avec l'industrie des télécommunications et le grand public.
Recommandation 9-12	Que lorsque le CRTC propose d'introduire ou de modifier un processus réglementaire ou un règlement, il publie de façon automatique un avis destiné à solliciter des commentaires sur les propositions ou les options particulières à l'étude, dans lequel sont fournis le contexte et le bien-fondé des propositions ou des options.
Recommandation 9-13	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à attribuer au CRTC le pouvoir de prélever des sanctions administratives pécuniaires, à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*, et d'émettre des ordonnances non pécuniaires connexes destinées à améliorer l'effet de dissuasion de la pénalité.
Recommandation 9-14	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'éliminer l'exigence d'obtenir le consentement du ministre de l'Industrie ou du CRTC pour intenter une poursuite en vertu de la Loi.
Recommandation 9-15	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à autoriser le CRTC à renvoyer les infractions possibles en vertu de la Loi ou de toute autre loi concernant les télécommunications au procureur général du Canada en vue d'une enquête et d'une poursuite éventuelle.
Recommandation 9-16	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à accroître les amendes pour les infractions commises en vertu de la Loi, afin de les amener à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*.

Recommandation 9-17	Que le gouvernement examine la *Loi sur les télécommunications* de façon à lier plus directement les amendes éventuelles à la gravité de l'infraction commise et à ajouter une défense fondée sur la diligence raisonnable dans les cas appropriés.
Recommandation 9-18	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que, dans toute instance civile, la décision du CRTC concernant la responsabilité des fournisseurs de services de télécommunications à l'égard d'une violation de la Loi ou de mesures réglementaires prescrites par la Loi constitue une preuve *prima facie* de cette responsabilité.
Recommandation 9-19	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer qu'elle n'impose pas de limites au droit d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts pour une violation de la Loi ou une violation de contrat.
Recommandation 9-20	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation pour interjeter appel d'une décision du CRTC devant la Cour d'appel fédérale sur toute question de droit ou de compétence.
Recommandation 9-21	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer que le CRTC a le pouvoir d'ordonner une procédure alternative de règlement des différends par le CRTC lui-même et par impartition dans les cas appropriés.
Recommandation 9-22	Que le CRTC remplace l'obligation de déposer des études détaillées et d'autres documents qui visent à justifier les demandes d'approbation de tarifs par un régime en vertu duquel les requérants déclarent la conformité à une liste d'exigences réglementaires pertinentes.
Recommandation 9-23	Que le CRTC établisse un seul code de règles qui s'applique aux marchés des télécommunications en consolidant et en mettant à jour les règles incluses dans des décisions, des ordonnances, des règles, des règlements, des avis publics, des circulaires et d'autres documents divers. Que cette approche consolidée à l'élaboration de règles soit utilisée de façon prospective dans le cas de nouvelles règles du CRTC et, dans le cas de règles existantes, que cette consolidation soit effectuée en deçà de trois ans.
Recommandation 9-24	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que tout fournisseur qui exploite des installations de télécommunications a le droit d'obtenir un certificat d'enregistrement, à titre de preuve qu'il est autorisé à être fournisseur de services de télécommunications au Canada.
Recommandation 9-25	Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* pour fournir des services de télécommunication internationale de base soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.

Recommandation 9-26	Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* en vue de construire ou d'exploiter un câble sous-marin international soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.
Recommandation 9-27	Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* en vue de les mettre à jour et de les consolider, et qu'il y inclue les modifications requises à la suite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.
Recommandation 9-28	Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* au moins tous les cinq ans et les mette à jour de façon continue.
Recommandation 9-29	Que le CRTC édicte une règle ou un règlement établissant les critères pour l'adjudication des frais dans ses instances. Que les critères reposent sur les principes selon lesquels les frais seront adjugés aux plaignants qui ont gain de cause dans les cas évidents de comportement inapproprié et contre eux dans les cas évidents de plaintes frivoles.
Recommandation 9-30	Que le gouvernement examine la question de la participation des groupes d'intérêt public aux instances réglementaires de télécommunications. Que le financement d'une telle participation provienne d'un engagement gouvernemental pluriannuel en vue de subventionner celle-ci, au lieu de l'adjudication des frais imposée par le CRTC à des fournisseurs individuels de services de télécommunications.
Recommandation 9-31	Que le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* soit modifié de façon à ce que tous les fournisseurs de services de télécommunications soient tenus de payer une part au *pro rata* des coûts annuels des activités de télécommunications du CRTC et du Tribunal de la concurrence en télécommunications. Que les parts soient calculées en utilisant la même approche et les mêmes exemptions que celles utilisées dans le régime de subvention actuel pour le service résidentiel local dans les zones de desserte à coût élevé.

Annexes

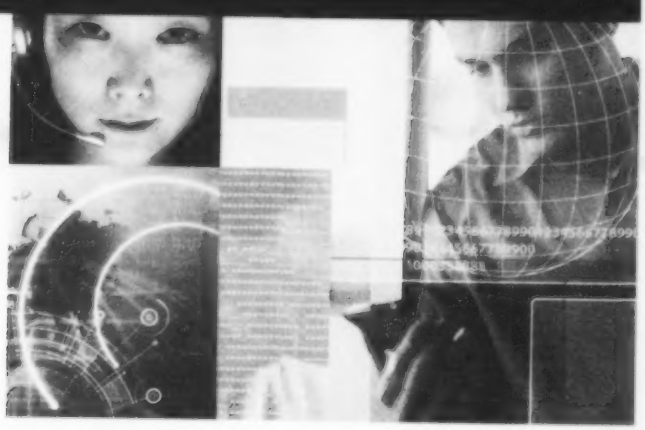


Table des matières

A. Analyse du marché des services à large bande dans les régions rurales et éloignées du Canada 13-3

B. Listes des personnes et des organismes ayant présenté des mémoires 13-7

C. Membres du secrétariat du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications 13-11

D. Glossaire et liste des acronymes 13-12

Annexe A

Analyse du marché des services à large bande dans les régions rurales et éloignées du Canada

Conscient du rôle de plus en plus important que jouent les technologies de l'information et des communications (TIC) pour favoriser le développement économique et améliorer la prestation de services publics et l'inclusion sociale, le Groupe d'étude conclut qu'il faudrait fournir des services à large bande, à coût abordable et fiables, dans toutes les régions du Canada d'ici 2010. Il recommande que cela soit un objectif central de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

Au moment d'élaborer des recommandations sur les meilleures façons d'atteindre cet objectif, une des principales questions sur laquelle s'est penché le Groupe d'étude était de déterminer si le libre jeu du marché, à lui seul, pourrait permettre d'atteindre l'objectif de fournir un accès à large bande omniprésent.

Les mémoires reçus par le Groupe d'étude durant le processus de consultation ont présenté différents points de vue sur cette question. D'une part, selon une étude menée par la société d'experts-conseils SECOR[1], le libre jeu du marché est bel et bien capable d'assurer une couverture à large bande aux quatre coins du Canada. D'autre part, la plupart des participants au Forum sur l'accès à Whitehorse[2] ont exprimé un doute quant à l'éventualité d'une solution entièrement financée par le marché. En raison de cette divergence d'opinions, le Groupe d'étude a décidé d'entreprendre sa propre analyse.

L'analyse du Groupe d'étude a révélé que, même si le marché des services à large bande est susceptible de s'étendre jusqu'aux régions rurales et éloignées, il est peu probable qu'il puisse combler entièrement le fossé de la couverture, laissant ainsi à moyen terme une partie non négligeable de la population sans accès au service Internet haute vitesse.

Le Groupe d'étude a commencé son analyse en établissant la carte de la disponibilité actuelle du service Internet haute vitesse au Canada. Au moyen d'un logiciel géo-spatial, les données sur l'emplacement des services d'accès à large bande ont été relevées de la manière la plus détaillée possible sur une carte du Canada. Ces données ont été transmises par plus de 80 fournisseurs de services Internet haute vitesse dotés d'installations, y compris les fournisseurs de services sans fil, de modem câble et de ligne d'accès numérique, qui étaient en opération au milieu de 2005. Par la suite, les données concernant les programmes planifiés de services à large bande provinciaux, territoriaux et fédéraux ont été ajoutées à la carte. Ces données incluaient l'emplacement de tous les points de présence à large bande prévus d'ici 2007 dans le cadre des projets Alberta Supernet, NetWorkBC, Saskatchewan Community Net et New Brunswick DSL.

---

1 Annexe E-3 du mémoire de Bell Canada à la première ronde de commentaires sur le document de consultation de SECOR intitulé « Broadband Access for Every Canadian Home: The Business Case ».

2 Le Forum sur l'accès a été tenu à Whitehorse, au Yukon, le 9 septembre 2005. Le Groupe d'étude a entendu des présentations et des discussions relatives à la connectivité à large bande et aux difficultés de sa mise en œuvre dans les régions rurales et éloignées.

Afin d'évaluer le nombre de personnes qui auront accès aux services à large bande d'ici 2007, des données très détaillées tirées du recensement de 2001 ont été ajoutées à la carte[3]. Au terme de cette analyse, le Groupe d'étude a évalué que quelque 26 788 000 Canadiens, soit 89,3 p. 100 de la population totale du Canada (30 005 000 habitants), auront à leur disposition un ou plusieurs services d'accès Internet haute vitesse par voie terrestre d'ici 2007. La population totale a augmenté depuis 2001, lorsque le recensement dénombrait 30 005 000 habitants, mais la population des régions rurales et éloignées est demeurée constante. De plus, 200 000 autres Canadiens sont censés recevoir d'ici là une offre de services à large bande par satellite, dans le cadre de l'Initiative nationale de satellite. Toutefois, cela laissera environ trois millions de Canadiens sans accès aux services à large bande en 2007.

Après avoir évalué le nombre probable d'habitants non desservis d'ici 2007, le Groupe d'étude a cherché à savoir s'il existait un plan d'affaires viable pour fournir des services à large bande à ces trois millions de Canadiens.

Pour ce faire, un modèle informatique a été élaboré. Celui-ci s'est appuyé sur l'hypothèse que pour atteindre un accès omniprésent de la manière la plus économique possible, ces trois millions de Canadiens devraient accéder aux services à large bande par la technologie sans fil fixe terrestre comme WiMAX ou, dans les régions les plus éloignées, par une solution de satellite dans la bande Ka[4].

En outre, le modèle a assumé qu'en raison de la capacité limitée des systèmes de satellite actuels, le nombre maximal d'abonnés aux services à large bande dans les régions qui ne sont pas actuellement couvertes par un service terrestre et qui seraient desservies par un satellite dans la bande Ka se chiffrait à 40 000[5]. Comme le nombre de 40 000 abonnés est l'équivalent d'une population d'environ 300 000 habitants, le modèle a assumé qu'il faudrait desservir 2,7 millions de Canadiens par la technologie sans fil terrestre pour pouvoir atteindre l'objectif de l'accès omniprésent[6].

Les 2,7 millions d'habitants qui devraient être reliés par les services sans fil terrestres ont ensuite été répartis en environ 6 000 zones géographiques. Chaque zone contient un lieu central ayant une densité de population locale maximale, comme un village ou un groupe d'habitations dense, qui pourrait logiquement abriter un point de présence à large bande. La distance typique entre les centres de chaque région géographique adjacente variait entre 10 et 20 kilomètres. Cette distance représentait l'espacement prévu des liaisons hertziennes en visibilité directe sur des pylônes de hauteur moyenne.

---

3 Données sur la population de l'îlot de recensement tirées de GéoSuite, recensement de 2001, Statistique Canada, numéro de catalogue 92F0150XCB.

4 Le service sans fil fixe est la solution rurale la plus économique, car l'utilisateur a uniquement besoin d'une petite antenne à écran plat alimentée par un ordinateur personnel, généralement au moyen d'un câble et monté sur le côté de son habitation, dirigée vers le principal pylône de transmission pour assurer une connexion jusqu'à 2 Mbps à Internet.

5 Le nombre de 40 000 abonnés éloignés a été choisi, plutôt que la capacité totale théorique de 125 000, car on ne pouvait supposer que le satellite au complet soit réservé aux clients les plus éloignés et coûteux du point de vue du service terrestre.

6 Une population de 300 000 habitants a été calculée à partir du cas de base d'un taux de participation rurale de 30 p. 100 et on a appliqué un ratio de population au nombre de ménages de 2,2 aux 40 000 abonnés.

Pour aider à déterminer, parmi ces régions géographiques, lesquelles pourraient être desservies uniquement par le libre jeu du marché et lesquelles nécessiteraient une subvention publique, le modèle a commencé par identifier le moyen le plus efficace d'utiliser la technologie sans fil fixe afin de fournir un accès aux services à large bande dans chacune des 6 000 régions géographiques, à partir des régions les plus peuplées jusqu'aux régions les moins peuplées.

Après avoir identifié les exigences de réseautage, le modèle a ensuite vérifié la viabilité économique de la prestation d'un accès à large bande dans chacune des 6 000 régions géographiques. Cette vérification a été réalisée en évaluant le coût de construction et d'exploitation du réseau de télécommunications requis pour fournir des services à large bande dans chaque région, puis en comparant ces coûts avec les revenus qui pourraient être tirés des usagers de la région. Si le coût de prestation des services à large bande dépassait les revenus projetés sur une période de cinq ans, la région était qualifiée de non viable économiquement et donc non susceptible d'être desservie par le libre jeu du marché. Selon cette analyse, les régions ayant moins de 1 200 habitants à l'intérieur d'un rayon de 5 à 10 kilomètres d'un point de présence à large bande ne sont en général pas économiquement viables, et la non-viabilité augmente dans les régions plus montagneuses.

Pour mener cette analyse, diverses hypothèses ont été formulées en ce qui concerne les variables suivantes : le prix mensuel du service Internet; les frais d'exploitation et les dépenses en immobilisations; le taux d'escompte; la topographie en tant que facteur de coût[7]; et le taux de participation à un service Internet haute vitesse.

Dans le modèle, le facteur topographique a réparti l'emplacement des pylônes de façon plus rapprochée dans les régions à relief montagneux, en proportion du caractère accidenté du terrain. L'argumentation économique devenait d'autant plus difficile que le terrain était accidenté et que le nombre d'habitants diminuait. Dans près du quart des régions, le coût estimatif de la prestation d'un accès à large bande augmentait de 50 p. 100 ou plus en raison de la topographie.

Les dépenses en immobilisations d'un réseau d'accès Internet sans fil sont fonction du coût des pylônes, des radios de liaison secondaire et du point d'accès qui communique directement avec les abonnés sur le terrain. Une étude de 20 analyses de rentabilisation des services sans fil menées dans le cadre du Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord a conclu que le coût d'un point de présence sans fil se chiffre à 100 000 $ environ. Ce chiffre a été vérifié par un grand fournisseur de services Internet sans fil de l'Ouest du Canada. Il correspond aussi en gros à l'analyse de SECOR, qui évalue le coût total à environ 130 000 $.

---

7 La topographie a été cartographiée de façon détaillée et un facteur de « terrain accidenté » a été calculé comme étant l'écart type de l'altitude dans un échantillon de centaines de lieux répartis de façon égale pour chaque unité géographique en fonction des données tirées du Modèle altimétrique numérique de Ressources naturelles Canada (Can3d30).

Au moyen de ce coût de base, l'étude a calculé qu'environ 1,2 million de Canadiens pourraient être desservis économiquement par la nouvelle technologie WiMAX (c.-à-d., que les fournisseurs d'accès à large bande pourraient atteindre un seuil de rentabilité dans cinq ans au moyen de cette technologie). Par ailleurs, comme il a été mentionné précédemment, l'analyse a évalué que les 300 000 Canadiens les plus difficiles à atteindre pourraient être desservis par une solution satellitaire dans la bande Ka. Selon le modèle, cela signifierait qu'environ 1,5 million de Canadiens, soit 5 p. 100 de la population, ne seraient pas desservis de façon économique[8].

À la lumière de cette analyse, le Groupe d'étude conclut qu'un programme de subvention gouvernemental distinct et ciblé devrait être établi pour assurer qu'un accès à large bande à coût abordable et fiable soit à la portée du nombre important de Canadiens qui ne sont pas susceptibles d'être desservis par le libre jeu du marché à lui seul d'ici 2010.

---

[8] Contrairement à l'hypothèse méthodologique de SECOR selon laquelle parmi les régions non desservies restantes, celles qui sont viables subventionneraient celles qui ne le sont pas, l'analyse du Groupe d'étude a assumé que le marché prendrait les décisions de façon séparée pour chaque région, en cessant les investissements lorsqu'une expansion géographique ne s'avère plus rentable.

Annexe B

Listes des personnes et des organismes ayant présenté des mémoires

Note : les mémoires sont affichés dans le site Web suivant :
www.teletude.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/fr/h_rx00025f.html

Accelteon Management Consulting
Alcan Inc.
Alcatel Canada
ALEPH Experts-Conseils
Aliant Telecom Inc.
Alliance canadienne de recherche pour le réseautage et l'innovation communautaire (ACRRIC)
Alliance of Canadian Cinema Television and Radio Artists (ACTRA)
Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS)
AOL Canada Inc.
APT Prophet Technologies Incorporated : Maxwell J. Toms
ARCH: A Legal Resource Centre for Persons with Disabilities
ARDICOM Digital Communications Inc.
Arney, Patricia
Association canadienne de l'électricité (ACE)
Association canadienne de la technologie de l'information (ACTI)
Association canadienne des employés en télécommunications (ACET)
Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)
Association canadienne des télécommunications par câble (ACTC)
Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS)
Association de l'industrie canadienne de l'enregistrement (CRIA)
Association des banquiers canadiens (ABC)
Association des biens immobiliers du Canada (RealPac)
Association des collèges communautaires du Canada (ACCC)
Association des consommateurs du Canada
Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)
Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ)
Association des systèmes d'information municipale du Canada (MISA-ASIM Canada)
Association du Barreau canadien, section nationale sur le droit de la concurrence
Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ)
Astral Media Inc.
ATCO Electric Ltd.
Audlaluk, Larry
BC Rural Women's Network
BC3
Bell Canada
Bibliothèque publique de Brockville

Brand, Chris
British Columbia Hydro and Power Authority (BC Hydro)
Bureau de la concurrence
Business Council of British Columbia
Câblevision du Nord de Québec Inc. (CNQ)
Call-Net Enterprises Inc.
Canadian Advanced Technologies Alliance et Association canadienne des fournisseurs de services Internet (CATA-ACFI)
Canadian Alliance of Publicly-Owned Telecommunications Systems (CAPTS)
Canadian Independent Record Production Association (CIRPA)
Canadian Library Association (CLA)
CANARIE Inc.
CANCAP
Centre de recherche et d'innovation d'Ottawa (OCRI)
Centre de recherches sur les communications Canada (CRC)
Centre pour la défense de l'intérêt public
CGI Group Inc.
Chambre de commerce de Québec (CCQ)
Chambre de commerce du Canada
Chambre de commerce du Montréal métropolitain
Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée (CFCP)
CHUM Limited
Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada
Coalition des Fournisseurs Internet du Québec
Coalition for Better Competition
Coalition for Competitive Telecommunications
Commissariat aux langues officielles
Communications Management Inc. : Kenneth J. Goldstein
Conférence régionale des élues du Bas-Saint-Laurent
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)
Conseil du patronat du Québec (CPQ)
Conseil économique des provinces de l'Atlantique (APEC)
Contact Nord
Crawley, Pat
Cybersurf Corp.
DNA13 Inc.
Énergie, Sciences et Technologie Manitoba
ENMAX Power Corporation
Ergas, Henry
Fédération canadienne des municipalités
First Nations Technology Council
Geist, Michael A.
Global Television Network Inc.
Goldstein, Dr Stanley
Gouvernement de l'Alberta

Gouvernement de l'Ontario : ministère du Développement économique et du Commerce
Gouvernement de la Colombie-Britannique : Dirigeante principale de l'information, ministre du Développement économique, ministre du Travail et des Services aux citoyens, ministre des Petites Entreprises et du Revenu
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard : ministre du Développement et de la Technologie
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Gouvernement de la Saskatchewan
Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador : ministre de l'Innovation, du Commerce et du Développement rural
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Gouvernement du Manitoba
Gouvernement du Nouveau-Brunswick : ministre responsable d'Entreprises
Gouvernement du Nunavut
Gouvernement du Yukon
Guilde Canadienne des Réalisateurs (DGC)
Hadfield, Perry
Hudson, D^re^ Heather E.
Hydro-Québec Distribution
Institut économique de Montréal
Institut international des télécommunications
Keewaytinook Okimakanak (Kuhkenah Network, K-Net)
Kitikmeot Corporation
Kitikmeot Economic Development Commission
MacPherson, Debbi
Manufacturiers et Exportateurs du Canada (MEC)
Matthews, Terry
McDonald, Ben
MCI Canada
McLean, Robert
McOrmond, Russell
Membres indépendants de l'Association canadienne des fournisseurs Internet (MIACFI)
Montréal International
Motorola Canada Limited
MTS Allstream Inc.
Mullins, Roy
Municipalité de Clyde River
Network BC
Neufeld, Kathaleen
Nortel
North Peace Tribal Council (NPTC) : Lloyd A. MacKenzie
NorthernTel, société en commandite
Northwestel Inc.
Nunavut Broadband Development Corporation (NBDC)
Ontario 9-1-1 Advisory Board (OAB)
Ontario Chamber of Commerce (OCC)

Ontario Telecommunications Association (OTA)
Orecklin, Mel
Organisation nationale anti-pauvreté
Ottawa Chamber of Commerce
Paterson, Nancy
Primus Telecommunications Canada Inc.
Québécor Média Inc.
Ramirez, Ricardo
Research on Information and Communication Technologies with Aboriginal Communities (RICTA)
Réseau d'informations scientifiques du Québec (RISQ)
Réseau optique de recherche et d'innovation
Roberts, Jeff
Rogers Communications Inc.
Sakku Investments Corporation
Shaw Communications Inc.
Smart Communities Society
Société d'Administration des Tarifs d'Accès des Télécommunicateurs (SATAT)
Société de gestion du réseau informatique des commissions scolaires (Société GRICS)
Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC)
Stark, Chris et Marie
Stewart, Art
Syndicat Canadien des Communications, de l'Énergie et du Papier (SCEP)
Technologies de l'information et des communications du Manitoba (TICM)
Télébec, société en commandite
TéléCommunautés Canada
Télésat Canada
TELUS Communications Inc.
TeraGo Networks Inc.
Township of the Archipelago
Tretheway, Dr Michael W.
Tucows Inc.
United Telecommunications Council of Canada (UTC Canada)
Université de Toronto
Université du Manitoba
Van Horne Institute for International Transportation and Regulatory Affairs
Vancouver Board of Trade
Ville de Calgary
Wireless Nomad Co-op
Women North Network
Womenspace
Woods Bay Community Association : Glyn Jones
Writers Guild of Canada (WGC)
Xit Telecom Inc.
Yak Communications (Canada) Inc.

Annexe C

Membres du secrétariat du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications

Directeur exécutif — Allan MacGillivray

Recherche et analyse
Arif Abdulla
Jerry Beausoleil
Andrew Briggs
Gerry Briggs
Ian Currie
Lawrence Dunbar
Ellen Godfrey
George Hariton
Anthony Keenleyside
Sarah Lussier
Don MacLean
Robert Noakes
Rajiv Pancholy
Brian Rumas
Andrew Sharpe
David Stinson
Alison Surette
Christopher Taylor
David Teal

Soutien administratif
Orla Comerton
John Leask
Pierre LeBel
Simone Prazeres
Marie Tougas
Susan Trudel
Lucie Vézina

Production
IMPACT Publications Management Inc. — Patricia Goodman
H3Creative Inc. — Roberto (Bob) Herrera

Annexe D
Glossaire et liste des acronymes

ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) veille à ce que les personnes et les entreprises respectent les lois australiennes sur la concurrence, le commerce loyal et la protection des consommateurs, y compris les dispositions portant sur les questions de concurrence touchant l'industrie des télécommunications.

Accès de gros obligatoire désigne l'exigence réglementaire en vertu de laquelle des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) ou d'autres fournisseurs de services doivent mettre une partie de leur réseau à la disposition de leurs concurrents à des tarifs réglementés.

ACMA (Australian Communications and Media Authority) est chargée de réglementer la radiodiffusion, la radiocommunication, les télécommunications et le contenu en ligne en Australie.

Ad hoc est une locution latine qui signifie « à des buts ou fins particulières ».

Adresse IP est un numéro à 32 bits identifiant chaque expéditeur ou destinataire d'information transmise par paquets dans Internet. Les adresses IP sont assignées et supervisées par l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN).

Affectation optimale des ressources se produit lorsque les prix se rapprochent des coûts; ainsi, cela assure que tous les clients qui attribuent à un produit une valeur supérieure à son coût sont en mesure de l'acheter, et que ceux qui lui attribuent une valeur moindre que son coût ne l'achètent pas.

Amont (en) s'applique, pour l'accès Internet, au trafic acheminé de l'abonné vers le fournisseur de service, parfois pour atteindre d'autres points sur Internet.

Analogue désigne une communication durant laquelle l'information est sous forme d'une représentation électronique continue d'elle-même dans une voie de communication.

APUST (Agence de protection des usagers des services de télécommunications) est un nouveau bureau de l'ombudsman proposé qui aurait l'autorité voulue pour régler les plaintes de particuliers et de petites entreprises clients au détail; le chapitre 6 du présent rapport traite de cette agence.

Aval (en) s'applique, dans le cas de l'accès à Internet, au trafic acheminé du fournisseur de services vers l'abonné.

Bande ultralarge est une technologie sans fil qui transmet à très basse puissance et à débit binaire élevé sur de courtes distances au moyen d'énergie pulsée brièvement et rapidement, à l'opposé des fréquences de transmissions spécifiques.

Bluetooth® est une norme de l'industrie pour les réseaux sans fil à courte distance (quelques mètres). Elle permet de se raccorder et d'échanger des données entre des dispositifs, tels les téléphones cellulaires, les assistants numériques, les ordinateurs personnels, les imprimantes, les caméras numériques et les ordinateurs portatifs au moyen d'une fréquence radio sécuritaire, à coût peu élevé et disponible à l'échelle mondiale.

CCPRT (Comité consultatif du programme de raccordement de matériel terminal) est un comité consultatif qui recommande à Industrie Canada des exigences techniques et des procédures pour raccorder le matériel terminal aux installations des fournisseurs de services de télécommunications.

CDCI (Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC) est une organisation dont le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a annoncé la création dans l'Avis public Télécom CRTC 96-28 du 1er août 1996, *Mise en œuvre du cadre de réglementation — élaboration d'interfaces d'entreprises et autres procédures*, pour aider à offrir de l'information, des procédures et des lignes directrices, au besoin, sur divers aspects des activités de réglementation du CRTC.

Circuit est la connexion physique des canaux, des conducteurs et du matériel entre deux points donnés où un courant électronique peut être établi.

CITEL (Commission interaméricaine des télécommunications) est un organisme de l'Organisation des États américains, où des représentants des gouvernements et du secteur privé se rencontrent pour coordonner les efforts régionaux vers une société de l'information mondiale.

Commutateur désigne en général un dispositif électronique intelligent capable d'acheminer le trafic des communications de voix et de données d'une multitude de sources vers diverses destinations.

Compte de report a été établi par le CRTC conformément à la Décision Télécom CRTC 2002-34, *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, 30 mai 2002, et à la Décision Télécom CRTC 2002-43, *Mise en œuvre de la réglementation des prix pour Télébec et TELUS Québec*, 31 juillet 2002.

Contingents-plafond du spectre limite le nombre de bandes du spectre qu'une même entreprise peut acheter.

Coûts irrécupérables sont des dépenses qui ont été faites et ne peuvent être récupérées advenant l'abandon des activités.

CRC (Centre de recherches sur les communications) est un laboratoire de recherche et de développement sur les communications de pointe exploité par le gouvernement fédéral.

Dépense en immobilisations représente le coût de l'approvisionnement, de la construction et de l'installation d'immeubles, de machines et de matériel durables, que ce soit pour remplacer des biens en raison de l'usure ou de la désuétude, pour ajouter à des biens existants ou pour les louer à d'autres.

Deux ex machina est une expression latine qui désigne une personne ou une chose qui semble être introduite brusquement et sans raison et qui représente une solution artificielle à une difficulté apparemment insurmontable.

DMT (multitonalité discrète) est un mécanisme de signalisation robuste utilisant des câbles de cuivre pour fournir le débit nécessaire pour le service de lignes d'accès numérique.

Dollars constants est le résultat d'un calcul qui élimine les effets de l'inflation et donne une valeur au dollar en fonction d'une année de référence et permet ainsi de faire des comparaisons sur plusieurs années.

Dollars courants est une valeur actualisée calculée qui tient compte de l'activité économique.

DPA (déduction pour amortissement) est une déduction ou dépréciation annuelle du coût de certains biens, utilisée aux fins de l'impôt sur le revenu.

Droit de passage est un genre de servitude qui permet à des personnes d'utiliser une partie de terrain, qui appartient à une autre personne, à des fins et buts précis. Par exemple, dans le domaine des télécommunications, un droit de passage peut permettre à une entreprise d'enterrer des câbles ou d'ériger des structures de soutien sur la propriété d'un tiers.

Économie de densité est réalisée lorsque le coût unitaire baisse à mesure que le volume de production augmente à un endroit donné.

Efficacité dynamique est constatée lorsque les entreprises ont les bons incitatifs pour investir et innover.

Efficacité économique est la maximisation du mieux-être économique.

ERMV (exploitant de réseau mobile virtuel) est un exploitant de service mobile qui n'a pas son propre spectre sous licence et qui ne dispose pas de l'infrastructure pour fournir un service mobile à ses abonnés; il ne possède pas le réseau sur lequel son trafic de voix et de données est acheminé. Les ERMV louent plutôt la capacité sans fil auprès des fournisseurs de services mobiles déjà existants et établissent leurs propres noms de marque qui diffèrent de ceux des fournisseurs.

ESL (entreprises de services locaux) offrent des services de télécommunications locaux et regroupent les entreprises titulaires (ESLT) et concurrentes (ESLC).

ESLC (entreprises de services locaux concurrentes) offrent des services locaux de télécommunications en concurrence avec des fournisseurs de services titulaires.

ESLT (entreprises de services locaux titulaires) sont des compagnies de téléphone titulaires, avant l'introduction de la concurrence locale.

EVDO est une norme de télécommunications sans fil de l'AMRC (accès multiple par répartition de code)-2000 évoluée. La technologie EVDO augmente la capacité des réseaux sans fil AMRC de fournir des débits de plusieurs Mbps (million de bits par seconde) d'une manière efficace en matière de spectre. Elle est déployée principalement par des exploitants nord-américains pour fournir des services d'accès aux données mobiles de la troisième génération.

Ex ante est une expression latine qui signifie avant les faits.

Ex post est une expression latine qui signifie après les faits.

Externalités de marché sont présentes lorsque les gestes posés par une personne entraînent des bénéfices ou des coûts pour les autres personnes et non pour elle-même. Un exemple d'une externalité négative est un produit qui crée de la pollution, dont le coût est assumé par la société et non pas par le producteur. Un exemple d'une externalité positive est l'ajout d'un abonné à un réseau téléphonique, dont profitent les autres qui peuvent ainsi avoir accès à une personne de plus.

FCC (Federal Communications Commission) réglemente les communications radio, télévisuelles, sans fil et par satellite et par câble entre les États américains et entre les États-Unis et les autres pays.

Fibre occulte est une infrastructure de fibre optique en place mais non raccordée à l'équipement de transmission en service, c'est-à-dire sans signalisation optique ou électronique.

Fonds de contribution est mécanisme national de perception de la contribution introduit par le CRTC dans le cadre de la Décision Télécom CRTC 2000-745, *Modifications au régime de contribution*, 30 novembre 2000. Conformément au paragraphe 46.5(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC exige que les fournisseurs de services de télécommunication contribuent à un fonds qui veille à ce que tous les Canadiens aient accès aux services de télécommunication de base dans les zones de desserte à coût élevé.

Fréquence désigne une bande ou espace spécifique au sein du spectre global des ondes radio électromagnétiques, qui sert de canal pour envoyer et recevoir des communications.

FSI (fournisseur de services Internet) se dit de tout fournisseur de service, y compris les fournisseurs de services téléphoniques ou de câblodistribution, qui offrent la connectivité Internet ou une application reposant sur Internet au détail ou en gros. Parmi les services de connectivité Internet, il y a l'accès Internet et le transit Internet.

FST est un fournisseur de services de télécommunications.

FTTH est une fibre optique provenant d'une installation de commutation (un concentrateur, un centre distant ou un central local) et se terminant à un domicile.

FTTN désigne l'installation d'une fibre optique jusqu'à plusieurs centaines de mètres d'un domicile ou d'un bureau. À partir de là , les signaux optiques sont convertis en signaux électroniques et acheminés jusqu'au domicile ou au bureau.

GPRS (service général de paquets radio) est une interface hertzienne à base de paquets superposée au GSM, permettant d'utiliser le GPRS comme service de réseaux de données optionnel sur des réseaux basés sur le GSM, ayant l'interopérabilité avec Internet filaire. Il peut, en théorie, offrir des données presque à large bande aux appareils mobiles, mais les applications pratiques à usagers multiples sont restreintes à des capacités de débit se rapprochant de celles de l'accès commuté à Internet. Le GPRS est appelé service « de la deuxième generation et demie » (2,5G).

GSM est un système mondial pour appareils portatifs qui est une mise en œuvre du protocole fondé sur l'AMRT (accès multiple par répartition dans le temps) et l'un des membres de ce qu'on appelle la famille de « deuxième génération » des protocoles mobiles. Il est largement déployé en Europe et dans le monde, surtout par les bandes de fréquence de 800, de 900 et de 1 800 MHz et, au Canada, de 1 900 MHz.

Hameçonnage se dit de l'usurpation du nom d'une personne ou d'un organisme de confiance en vue de voler les renseignements personnels d'un particulier, surtout pour effectuer une usurpation d'identité.

HFC (réseau hybride fibre optique-câble coaxial) est une architecture de réseau d'accès à large bande dans laquelle, initialement, la fibre optique sert à rapprocher le signal du voisinage de l'abonné, puis le câble coaxial est utilisé pour transmettre les signaux au domicile de celui-ci. Une telle topologie de réseau HFC est couramment utilisée dans les réseaux « de câble » contemporains pour fournir des signaux vidéo, Internet et VoIP.

INS (Initiative nationale de satellite) est une initiative lancée en octobre 2003 par Industrie Canada, en partenariat avec Infrastructure Canada et l'Agence spatiale canadienne, en vue de fournir une capacité satellitaire à prix abordable pour le déploiement de services à large bande (comme la télésanté, la télé-éducation et le commerce électronique) aux collectivités du Grand Nord et du Moyen Nord, ainsi que dans les régions isolées et éloignées du Canada là où la technologie des communications par satellite constitue la seule solution pratique pour l'accès à large bande.

Installation essentielle est une installation ou un service dont un concurrent a besoin pour bâtir son propre réseau et/ou fournir des services concurrents, mais qui ne peut pas être reproduit du façon économique ou sur le plan technique.

Interconnexion est une liaison entre au moins deux segments de réseau de télécommunications à un point physique commun, où chaque segment de réseau interconnecté est géré par une partie distincte, afin de permettre au trafic d'un segment de réseau d'une partie d'être transféré au segment de réseau d'une autre partie.

Interfinancement se produit lorsqu'une entreprise vend un produit au-dessous du coût différentiel, lequel est financé par un produit ou des produits plus rentables offerts par l'entreprise.

IP (protocole Internet) est un protocole de couche réseau, sans connexion et à commutation par paquets, qui sert à l'échange de données entre ordinateurs.

IP-TV désigne des systèmes qui permettent de distribuer des signaux de télévision et/ou vidéo au moyen d'une connexion à large bande utilisant un protocole Internet.

IPv4 (protocole Internet version 4) est la version du protocole Internet la plus couramment utilisée aujourd'hui. Elle a été officialisée en tant que norme en 1981 et comporte un champ d'adresse limité à 32 bits.

IPv6 (protocole Internet version 6) est une norme émergente qui vise à rectifier certains des problèmes dans la version IPv4, en particulier le manque d'espace d'adresses. Il s'agit du nouveau protocole Internet proposé, avec un adressage à 128 bits, une autoconfiguration, de nouvelles fonctions de sécurité et un soutien aux communications en temps réel et au multiplexage de programmes.

KHz (kilohertz) est une unité de mesure de la fréquence de communication qui représente un millier de cycles par seconde.

LAN (ligne d'accès numérique) est une spécification pour le service de données duplex réservé entre le domicile d'un abonné et un point de présence de fournisseur de service, par l'entremise d'un câble en cuivre classique de téléphone d'une bande de fréquence supérieure (de 4 KHz à 2,2 MHz).

Largeur de bande désigne la capacité maximale de transmission d'une connexion de télécommunication découlant de la gamme de fréquences disponible pour l'occupation des signaux et les techniques de modulation, habituellement exprimée par le nombre de cycles par seconde (Hertz, ou Hz) dans les systèmes analogues et par le nombre de bits par seconde dans les systèmes numériques.

Liaison secondaire est la transmission des données à un réseau principal. Dans la technologie de réseau sans fil, la liaison secondaire désigne la transmission du trafic de la voix et des données à partir d'un site cellulaire à un commutateur; autrement dit, à partir d'un site éloigné vers un site central. Dans la technologie du satellite, elle désigne la transmission de données vers un point à partir duquel les données peuvent être envoyées par liaison montante vers un satellite.

Logiciel espion est un logiciel qui recueille de l'information au sujet d'un utilisateur d'ordinateur et qui peut aussi modifier le fonctionnement de cet ordinateur à l'insu et sans le consentement de l'utilisateur.

Matériel terminal désigne tout appareil fixe ou mobile, y compris les combinés téléphoniques, l'équipement autocommutateur privé (PBX), les systèmes téléphoniques à poussoir ou polyvalents et les dispositifs complémentaires.

MHz (megahertz) est une unité de mesure de la fréquence de communication qui représente un million de cycles par seconde.

Minutes d'utilisation désigne la durée d'occupation (le temps durant lequel un appel fait usage d'une liaison ou d'un canal) ou la durée de la conversation liée à un appel.

MLR (multiplexage par répartition en longueur d'onde) est un équipement qui transmet simultanément plusieurs longueurs d'onde de lumière sur une seule fibre, permettant de transmettre des données très rapidement et sur de grandes distances au moyen de la large bande.

Modem câble est un appareil qui permet à un terminal d'ordinateur d'établir un lien spécialisé à l'aide d'un réseau par câble coaxial (« câblodistribution »), d'habitude en recourant au protocole Internet (IP) à la couche réseau et à une interconnexion à Internet afin que le modem câble fournisse un accès à Internet.

Monopole naturel survient lorsque toute la demande du marché peut être satisfaite au coût agrégé le plus bas par un seul fournisseur en raison des économies d'échelle possibles en regard de la taille totale du marché. La concurrence sur de tels marchés serait impossible à cause des économies d'échelle dont dispose le fournisseur titulaire.

Numérique désigne les communications durant lesquelles l'information se voit donner une valeur approchée par une série de marche-arrêt discrets qui est une représentation abstraite de sa forme naturelle continue.

OCDE est l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Ofcom est l'organisme de réglementation indépendant et l'autorité en matière de concurrence pour les industries des communications du Royaume-Uni, ses responsabilités couvrant la télévision, les télécommunications et les services sans fil.

OFDM (multiplexage par répartition orthogonale de la fréquence) est un système de modulation sans fil robuste qui sert à augmenter les vitesses et l'efficacité spectrale dans les systèmes sans fil. Il a notamment pour avantage la capacité d'acheminer des données par voie décalée.

OSBI (Ombudsman des services bancaires et d'investissement) est un organisme indépendant, établi pour enquêter sur les plaintes non résolues des petites entreprises et des particuliers qui sont clients des banques, des agents en placements, des courtiers de fonds mutuels et des sociétés de fonds communs de placements.

PAC (Programme d'accès communautaire) est une initiative fédérale, administrée par Industrie Canada, qui aide les résidants de communautés partout au Canada à profiter d'un accès public à des ordinateurs et à Internet.

Paquet est un terme générique qui désigne un ensemble de données, organisées de façon spécifique en vue de leur transmission sur un réseau. Les données sont scindées en paquets puis transmises sur un réseau à commutation par paquets. Chaque paquet comporte un en-tête indiquant sa provenance et sa destination, un bloc de contenu d'information et un code de contrôle d'erreur. Les paquets de données liés à un message n'empruntent pas tous nécessairement le même chemin pour arriver à destination et sont donc regroupés à leur arrivée.

Plafonnement des prix (la réglementation par) utilise une formule préétablie pour déterminer le taux maximal d'augmentation des prix pour les services d'une entreprise sur une période de temps donnée. L'entreprise est encouragée à devenir plus efficiente, car elle peut garder les bénéfices de ses gains de productivité.

Point de présence désigne tout emplacement que l'entreprise de services locaux a désigné comme un site d'interconnexion et qui peut contenir ou non un commutateur.

Pourriel se dit en général de tout message électronique commercial envoyé en masse sans le consentement explicite du destinataire.

Profits supra-normaux sont des profits qui sont plus élevés que ce à quoi on s'attend en moyenne d'un investissement à risque comparable dans un marché financier concurrentiel.

PSLB (Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord) est un programme pilote fédéral qui aide les collectivités autochtones, rurales, éloignées à se doter de services d'accès haute capacité à Internet.

Radio cognitive est une radio ou un système qui analyse son cadre d'exploitation et peut être programmé pour ajuster de façon dynamique et autonome ses paramètres d'exploitation radio.

Radio définie par logiciel est un système de communication radio qui utilise un logiciel pour contrôler une variété de techniques de modulation, d'opérations à bande étroite et à large bande, de fonctions liées à la sécurité des communications et d'exigences d'oscillations touchant les normes actuelles et évolutives d'un large éventail de fréquences.

Radiodiffusion directe par satellite est la diffusion de signaux vidéo et audio à partir de satellites géostationnaires vers de petites antennes paraboliques et des récepteurs de signaux de satellite.

Réallocation du spectre désigne un processus de redéploiement du spectre en vertu duquel des bandes octroyées à des utilisateurs sont attribuées à d'autres.

Rescol canadien est un partenariat entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, le milieu de l'enseignement et le secteur privé, qui encourage l'utilisation efficace des technologies de l'information et des communications dans le contexte de l'apprentissage.

Réseau de prochaine génération désigne les architectures et les technologies de réseaux informatiques émergents.

Réseau principal désigne des segments du réseau central assurant la connexion de deux nœuds de réseau ou plus, aux fins du trafic en transit du réseau.

Revendeur est une entreprise qui pratique sur une base commerciale la vente ou location subséquente de services ou d'installations de télécommunications distincts, à valeur ajoutée ou non, obtenus d'un fournisseur en général au tarif de gros.

RTPC est l'acronyme du réseau téléphonique public commuté.

Sans fil fixe est une méthode de présentation d'un segment de réseau entre deux endroits fixes, à l'aide de dispositifs ou de systèmes sans fil, analogiques ou numériques. Les appareils sans fil fixes tirent normalement leur énergie électrique des services publics, par opposition aux appareils sans fil portatifs qui fonctionnent avec des piles. La plupart des systèmes sans fil dépendent d'émetteurs radio numérique placés sur le toit, des tours aériennes ou d'autres endroits élevés, et qui réalisent une transmission de signal point à point par l'entremise d'une plateforme à micro-ondes. Contrairement à un système par satellite, le sans-fil fixe est une technologie de transmission terrestre.

SCP (service de communications personnelles) désigne de façon générale des services de protocoles de communication utilisant des fréquences radio dans la bande de 1 900 MHz afin de fournir des services de télécommunications mobiles, y compris l'interopérabilité avec le réseau téléphonique public commuté (RTPC) filaire. Au Canada, le SCP peut être offert à l'aide des protocoles AMRC, AMRT ou AMRT GSM. Ailleurs qu'au Canada et aux États-Unis, la description du SCP vise la bande de fréquence de 1 800 MHz.

Service de 2,5G (aussi appelé « deuxième génération et demie »), voir GPRS.

Service de 3G (technologie de téléphonie mobile de troisième génération) offre un éventail élargi de services multimédias à haute vitesse (respectant la norme IMT-2000 de l'Union internationale des télécommunications).

SMM (service de messagerie multimédia) est un service de messagerie sans fil qui permet d'ajouter au SMS la transmission d'images, de textes, d'audioclips et de vidéoclips.

SMS (service de messages courts) est un service de messagerie sans fil permettant de transmettre de courts textes en direction ou en provenance d'un téléphone mobile numérique, peu importe si la transmission se fait d'un téléphone mobile à un autre, d'un téléphone mobile à un ordinateur, ou d'un ordinateur à un téléphone mobile.

Spectre représente des ondes hertziennes de radiofréquence utilisées en tant que mode de transmission pour la radio cellulaire, la radiomessagerie, la communication par satellite, la radiodiffusion en direct et les autres services.

Tarification administrative incitative signifie que les tarifs exigés sont plus élevés dans les secteurs où il y a une forte demande (congestion) et moins élevés là où la demande est faible.

TCT (Tribunal de la concurrence en télécommunications) est un tribunal transitoire proposé qui se pencherait sur les questions reliées à la concurrence dans le secteur des télécommunications; le chapitre 4 du présent rapport traite de ce tribunal.

Télévision numérique utilise la modulation et la compression numériques pour diffuser des signaux vidéo, audio et de données sur des téléviseurs.

TIC désigne les technologies de l'information et des communications.

U-CAN (Ubiquité Canada ou le Ubiquitous Canadian Access Network) est un programme proposé de subventions gouvernemental ciblé; le chapitre 8 du présent rapport décrit ce programme.

UIT (Union internationale des télécommunications) est un organisme international qui fait partie des Nations Unies, dont le siège social est situé à Genève (Suisse), au sein duquel les gouvernements et le secteur privé coordonnent les réseaux et services de télécommunications à l'échelle mondiale.

VoIP (voix sur IP) est une application logicielle qui permet d'utiliser des réseaux à commutation par paquets sur protocole Internet, comme Internet, pour placer des appels téléphoniques (vocaux) ordinaires.

WiFi® est un protocole de réseau sans fil de portée limitée, fondé sur la famille de normes 802.11 et utilisant des fréquences dans la gamme de 2,4 GHz pour échanger des données aux vitesses de large bande.

WiMAX est une norme 802.16 du service sans fil fixe établie par l'Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE). Elle permet une communication sans fil à longue distance à 70 Mbps sur 50 kilomètres, et peut être utilisée en tant que connexion Internet de réseau principal pour les régions rurales.

XML (langage de balisage extensible) est un langage de balisage à usage général pour la création de langages de balisage à usage spécial, capables de décrire différents types de données. Son but principal est de faciliter le partage des données entre différents systèmes, particulièrement les systèmes reliés par Internet.

ZDCE (zone de desserte à coût élevé) désigne des régions où le coût du service téléphonique est si élevé que le CRTC y a exigé que les prix soient inférieurs au prix coûtant, pour que le service soit à un coût abordable, et a mis sur pied un mécanisme de subventions pour que les fournisseurs de services dans ces zones reçoivent une compensation pour le plafonnement de leurs prix.

www.teletude.ca

280, rue Albert, pièce 1031
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8